Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar *2012*

Vastgesteld op:
28 april 2014

Inhoud

Resumen

A pesar cu a logra entrega tur e cuentanan anual atrasa di Pais Aruba te cu aña 2011, toch e cuenta anual di Pais pa aña 2012 (cuenta anual 2012) no a wordo entrega den e termino legal na Parlamento di Aruba (Parlamento). Algemene Rekenkamer ta lamenta esaki. Sigur mirando e hecho cu despues di a logra actualisa tur e cuentanan anual, atrobe tin retraso den entregamento di e cuenta anual door di minister di Finansas. Cu e rapport aki, ademas di ta cumpli cu su tarea legitimo, Algemene Rekenkamer ta desea di pone enfasis riba importancia di dunamento di cuenta door di gobierno na tempo y valido. Asina Parlamento por haci su trabao optimal.

Den e rapport aki nos ta presenta e resultadonan, conclusionnan y recomendacionnan tocante nos investigacion riba e cuenta anual 2012.
Nos ta cuminsa na splica e trabounan limita cu nos a haci relaciona cu nos investigacion y tambe nos ta splica e factornan pakico nos a limita nos investigacion. Despues nos ta resumi nos resultadonan, conclusionnan y recomendacionnan.

Trabounan

Pa motibo di deficiencia structural den e sistema di administracion financiero di Pais Aruba (Pais), como tambe e falta di suministro di informacion financiero y falta di control interno, a conduci cu no tin siguransa cu e cifranan di e administracion financiero ta corecto y completo. Pa e motibo aki Algemene Rekenkamer a limita su investigacion na trabounan minimo. E trabounan ta consisti principalmente di investiga si e cifranan di e cuenta anual 2012 ta cuadra suficiente cu e cifranan den e sistema administrativo, analisa e realisacion di ehecucion di e presupuesto y tambe evalua si tabatin mehoracion den e calidad di e cuenta anual di aña 2012 compara cu aña 2011.

Resultado

Nos ta constata cu e cuenta anual ta consistente. Esaki ta nifica cu e cifranan den e diferente partinan di e cuenta anual manera e balansa, cuenta di resultado, e splicacion y otro partinan, ta cuadra cu otro. Esaki kiermen tambe cu e total di e cifranan presenta den e cuenta anual ta aritmeticamente correcto.

Nos ta constata cu e cuenta anual 2012, cu excepcion di e parti di *Staat van herkomst en besteding van middelen (SHBM)* y e resumen di e *financieringsbehoefte,* ta cuadra cu e administracion financiero. Pa compila e *SHBM* y e resumen di e *financieringsbehoefte* a usa documentonan di entidadnan externo cu no ta mara na e

administracion financiero di Pais. Pesey nos no ta duna opinion tocante e resultado di coneccion entre e cifranan aki.

Pa loke ta trata e ehecucion di e presupuesto, nos a constata cu riba e nivel di autorisacion di Parlamento tin caminda cu a surpasa e presupuesto. Esaki ta ilegitimo, pasobra a surpasa e presupuesto aproba. Fuera di esaki no a cumpli cu e procedura legal ex articulo 14 di ley di Comptabilidad di 1989.
Algemene Rekenkamer a analisa tambe e ehecucion di e presupuesto den su totalidad. E nivel total no ta e nivel di autorisacion di Parlamento, pero e ta importante pasobra riba e nivel aki ta determina e resultado anual. Door cu e realisacion di e recursonan financiero ta AWG. 67 miyon menos cu locual a wordo presupuesta, e deficit di e resultado ta AWG. 64 miyon mas grandi cu locual e presupuesto a premira.

Nos a constata cu e cuenta anual 2012 no a wordo entrega den e termino legal na Parlamento. Pa locual ta trata e calidad di e cuenta anual, nos prome observacion ta cu door di inclui e parti di e *SHBM* den e cuenta anual, esaki ta cumpli atrobe cu e exigencia stipula den e ley di Comptabilidad 1989 pa duna un relato. Na di dos lugar a amplia e splicacion di e cifranan den e cuenta anual. Esaki ta e resultado di realisacion di algun punto di mehoracion cu departamento di Finansas a agrega na e plan di mehoracion. E puntonan di mehoracion ta relaciona cu e compilacion di e cuenta anual di Pais.

Conclusion y recomendacion
Algemene Rekenkamer ta lamenta e hecho cu no a entrega e cuenta anual 2012 na tempo. E hecho cu gobierno no por presenta un cuenta anual na tempo, cu ta e producto di un bon sistema financiero, tin consecuencia negativo pa e trabou di control di Parlamento. Esaki ta haci cu e derecho presupuestario di Parlamento ta wordo afecta den un forma negativo.

Aunke cu e cuenta anual 2012 pa loke ta trata presentacion y splicacion di cifranan ta mustra cu tin un mehoracion compara cu esun di 2011, ainda esaki no ta cumpli cu e exigencianan pa bini na remarca pa wordo someti na un control di accountant.

Nos ta aplaudi cu Parlamento a haci e minister di Finansas preguntanan por escrito tocante entre otro e cuenta anual 2012 y tambe tocante e plannan pa mehoracion di e maneho financiero. Parlamento ta afirma e importancia di un forma di traha structura pa loke ta trata mehoracion di e maneho financiero.

A base di e resultadonan y conclusionnan di nos investigacion di e cuenta anual 2012, Algemene Rekenkamer ta duna cinco recomendacion:

1. Nos ta recomenda gobierno pa sigui mustra e *commitment* pa mehoracion di e maneho financiero. Riba nivel di gobernacion lo mester bin cu metanan cu ta concreto y cu por wordo midi. Mester stipula e metanan y presenta nan na Parlamento. Mehoracion di e maneho financiero lo refleha su mes den e calidad di e cuenta anual di e pais. Minister di Finansas, como e *motor* tras di e trayecto di mehoracion, ta encarga pa crea apoyo pa esaki y percura pa e trayecto wordo realisa.

2. Nos ta recomenda minister di Finansas pa percura pa cumpli cu e termino legal pa entrega e cuenta anual y e presupuesto di Pais na Parlamento.

3. Nos ta recomenda minister di Finansas como supervisor di e maneho financiero general pa tuma e medidanan necesario pa gastonan cu ta menasa di surpasa e presupuesto, wordo presenta na Parlamento na tempo y conforme e procedura legal. Di e forma aki Parlamento por haci uso di su derecho presupuestario.

4. Nos ta recomenda minister di Finansas pa den cuadro di mehoracion di calidad di e cuenta anual, percura pa amplia e contenido di e splicacion di e cifranan. E splicacion di e cifranan ta specialmente pa Parlamento por haya suficiente informacion di ehecucion di e maneho financiero cu ta wordo presenta den e presupuesto. Tambe mester splica e posicion financiero di Pais. Nos ta duna como consideracion pa den e cuenta anual (como tambe den e presupuesto), amplia e informacion di maneho.

5. Nos ta recomenda Parlamento pa haci palabracionnan concreto cu gobierno tocante e suministro di informacion periodicamente y na tempo, den forma adecua y cu splicacion di e maneho financiero como tambe e mehoracion di e maneho financiero.

Minister di Finansas a reacciona riba nos rapport. E reaccion a wordo inclui integralmente den e rapport hunto cu nos comentario y remarcanan riba esaki.

Samenvatting

Ondanks de inhaalslag in de oplevering van achterstallige jaarrekening van het land Aruba (Land) tot en met 2011, is de jaarrekening 2012 van het Land (hierna: de jaarrekening 2012) niet binnen de wettelijk gestelde termijn aan de Staten van Aruba (Staten) aangeboden. De Algemene Rekenkamer vindt dit jammer. Zeker gezien het feit dat er na een aanzienlijke actualisatieslag weer een achterstand is opgelopen met de oplevering van de jaarrekening door de minister van Financiën[1]. Naast het voldoen aan haar wettelijke verplichting, wenst de Algemene Rekenkamer met dit rapport het belang te benadrukken van een tijdige en deugdelijke financiële verantwoording van de regering over de uitvoering van de begroting, opdat de Staten haar taak optimaal kan uitoefenen.

In dit rapport worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen over ons onderzoek naar de jaarrekening 2012 gepresenteerd. Voorafgaand wordt ingegaan op de beperkte onderzoekswerkzaamheden die wij hebben uitgevoerd en de factoren die geleid hebben tot het komen tot de keuze om onze werkzaamheden te beperken. Vervolgens worden onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen samengevat.

Werkzaamheden

Structurele tekortkomingen in het financieel administratief systeem van het Land, een gebrekkige informatievoorziening en onvolkomen interne controles hebben tot gevolg dat er een jaarrekening wordt samengesteld, waaraan geen zekerheid kan worden ontleend over de juist- en volledigheid van de onderliggende cijfers. De Algemene Rekenkamer heeft zich daardoor in haar werkzaamheden moeten beperken tot een minimum, zoals vooraf is aangekondigd. Deze werkzaamheden bestonden in hoofdzaak uit het maken van aansluitingen en afstemmingen van de jaarrekening met de financiële administratie, het analyseren van de begrotingsrealisatie alsook het evalueren van de kwaliteit van de jaarrekening ten opzichte van het voorgaande jaar.

Bevindingen

Voor wat de aansluitingswerkzaamheden van de jaarrekening betreft, constateren wij dat de jaarrekening intern consistent is; dat wil zeggen dat de onderlinge jaarrekeningonderdelen, zoals de balans, de exploitatierekening, de toelichting en

[1] Zie bijlage 1: Toelichtingen.

dergelijke, op elkaar aansluiten. Dit betekent ook dat de in de jaarrekening gepresenteerde totalen, rekenkundig juist zijn.
Wij constateren dat de jaarrekening 2012, op het jaarrekeningonderdeel Staat van herkomst en besteding van middelen (SHBM) en het overzicht van de financieringsbehoefte na, aansluit op de onderliggende financiële administratie. Bij de samenstelling van de SHBM en het overzicht van de financieringsbehoefte is gebruik gemaakt van documentatie afkomstig van entiteiten, die los staan van de financiële administratie van het Land. Wij doen derhalve geen uitspraken over deze aansluitingen.

Voor wat de begrotingsrealisatie betreft hebben wij geconstateerd dat er op het autorisatieniveau van de Staten, sprake is van overschrijdingen die onrechtmatig zijn, omdat deze de goedgekeurde begroting te boven gaan. Daarnaast is de voorhangprocedure ex artikel 14 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) niet nageleefd.
De Algemene Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek naar de begrotingsrealisatie ook het totaalniveau geanalyseerd. Het totaalniveau is niet het autorisatieniveau van de Staten, maar is wel van belang omdat op dit niveau het exploitatiesaldo van het Land wordt bepaald. Omdat de realisatie van middelen AWG. 67 miljoen achter is gebleven ten opzichte van hetgeen is begroot, is het exploitatietekort AWG. 64 miljoen groter dan in de begroting is voorzien.

Wij hebben geconstateerd dat de jaarrekening 2012 niet binnen de wettelijke termijn aan de Staten is aangeboden. Voor wat de kwaliteit van de jaarrekening betreft, hebben wij ten eerste bevonden dat door de toevoeging van een SHBM, de jaarrekening weer voldoet aan de, in de CV 1989, vastgestelde verslaggevingsvereisten. Ten tweede is de jaarrekening qua cijfermatige toelichting, op een aantal onderdelen uitgebreid. Dit is het gevolg van het afwerken van een aantal verbeterpunten door de Directie Financiën, die op een door die dienst opgestelde actielijst voorkomen. Deze verbeterpunten zijn gerelateerd aan de samenstelling van de jaarrekening.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer betreurt het feit dat de jaarrekening 2012 verlaat is aangeboden. Het niet kunnen presenteren van een actuele jaarrekening door de regering, dat het product is van een goed opgezet financieel (controle)systeem, heeft negatieve gevolgen voor de controletaak van de Staten en draagt bij aan de uitholling van het budgetrecht van de Staten.

Hoewel de jaarrekening 2012, qua presentatie en toelichting, een lichte verbetering vertoont ten opzichte van de jaarrekening 2011, voldoet deze nog niet aan de eisen om onderworpen te worden aan een accountantscontrole.

Wij juichen het toe dat de Staten de minister van Financiën schriftelijk vragen heeft gesteld over onder meer de jaarrekening 2012 en de verdere verbetering van het financieel beheer. De Staten onderschrijft het belang van een structurele aanpak van de verdere verbetering van het financieel beheer.

Op grond van onze bevindingen en conclusies van het onderzoek naar de jaarrekening 2012 heeft de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Wij bevelen de regering aan om de *commitment* aan de verdere verbetering van het financieel beheer verder vorm te geven, door op bestuurlijk niveau concrete en meetbare doelstellingen te formuleren, vast te stellen en deze aan de Staten te presenteren. De verbetering van het financieel beheer zal ook zijn vertaalslag hebben op de kwaliteit van de jaarrekening van het Land. De minister van Financiën dient hier, als *motor* van het verbetertraject draagvlak voor te creëren en hierop toe te zien.

2. Wij bevelen de minister van Financiën aan, om er op toe te zien dat voldaan wordt aan de wettelijke termijnen van de aanbieding aan de Staten van zowel de jaarrekening als de begroting van het Land.

3. Wij bevelen de minister van Financiën aan, om als toezichthouder van het algemeen financieel beleid, de nodige maatregelen te treffen, opdat dreigende begrotingsoverschrijdingen tijdig en conform de wettelijke procedure worden voorgelegd aan de Staten, zodat deze zijn budgetrecht kan uitoefenen.

4. Wij bevelen de minister van Financiën aan om bij de verdere verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening, te zorgen voor een uitbreiding van de inhoudelijke toelichting. De toelichting dient vooral de Staten, voldoende inzicht te geven in de uitvoering van het, in de begroting gepresenteerde, financieel beleid. Ook de vermogenspositie van het Land dient te worden toegelicht. Wij geven in overweging mee om de jaarrekening (net zoals de begroting) voor wat betreft beleidsinformatie uit te breiden.

5. Wij bevelen de Staten aan om met de regering concrete afspraken te maken over de periodieke oplevering van tijdige, deugdelijke en toegelichte informatie over het gevoerde financieel beleid en over de verdere verbetering van het financieel beheer.

De minister van Financiën heeft op ons rapport gereageerd. Zijn reactie is integraal opgenomen in dit rapport samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

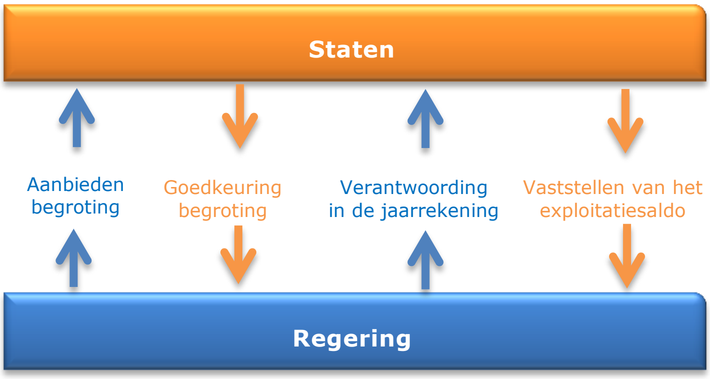
1 Inleiding

In de inleiding van dit rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening 2012, wordt stilgestaan bij het wettelijk kader waarin de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht. Vervolgens wordt het doel van dit onderzoek weergegeven. In paragraaf 1.2 van dit rapport wordt kort uitgeweid over de achtergrond en beperkte werkzaamheden rondom dit onderzoek. Deze inleiding sluit af met een uitleg over de indeling van dit rapport.

1.1 Wettelijk kader

Ministers dienen jaarlijks verantwoording af te leggen over de middelen die aan hen worden toevertrouwd. Dit doen zij in de jaarrekening van het Land. De verantwoording van de regering over haar begrotingsuitvoering vormt het sluitstuk van het begrotings- en verantwoordingsproces. Dit proces treft de kern van het budgetrecht van de Staten. Het samenspel tussen de regering en Staten wordt in het teken van het begrotings- en verantwoordingsproces in onderstaand figuur uitgebeeld.

Figuur 1: Relatie Staten/ regering in het kader van het budgetrecht



Het budgetrecht van de Staten kent twee belangrijke momenten, namelijk:

- de goedkeuring van de begroting; en
- het vaststellen van het exploitatiesaldo.

Het is belangrijk dat de regering haar uit te voeren beleid presenteert aan de Staten en daarna verantwoording aflegt over de geleverde prestaties en de kosten hiervan. Tijdige

goedkeuring van de begroting en vaststelling van het exploitatiesaldo door de Staten, zijn essentiële onderdelen van een goed functionerende parlementaire democratie.

Het verantwoordingstraject van ministers zou in de ideale situatie binnen de wettelijke termijnen moeten verlopen. In de praktijk is dit echter anders; de begroting en de jaarrekening worden vertraagd door de minister van Financiën aan de Staten aangeboden. De jaarrekening 2012 is op 7 januari 2014 door de Algemene Rekenkamer ontvangen. Het gevolg hiervan is dat de aanbieding van de jaarrekening aan de Staten ook is vertraagd.

De Algemene Rekenkamer heeft als wettelijke taak onderzoek te doen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. Een onderdeel hiervan is het jaarlijks onderzoek naar de rechtmatigheid van de jaarrekening van het Land. Over ons onderzoek stellen wij een rapport op en bieden dit aan de minister van Financiën aan. Dit rapport is een verplicht onderdeel van de memorie van toelichting van de ontwerplandsverordening tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening, die de minister van Financiën aan de Staten dient aan te bieden. Het rapport van de Algemene Rekenkamer ondersteunt de Staten om inzicht te krijgen in de jaarrekening van het Land, en levert op deze wijze een bijdrage aan de parlementaire behandeling van de jaarrekening.

De Algemene Rekenkamer streeft, door middel van publicatie van dit rapport, een positieve bijdrage te leveren aan de verbetering van het openbaar bestuur, waardoor uiteindelijk de burger meer rendement krijgt voor zijn betaalde belastingen.

1.2 Over dit rapport

Toen het in 2013, voor de Algemene Rekenkamer duidelijk werd dat de jaarrekening 2012 niet binnen de wettelijke termijn zou worden aangeboden, is er omwille van de actualiteit en relevantie van onze bevindingen, apart gerapporteerd op twee onderzoeksonderdelen gerelateerd aan de jaarrekening 2012. Deze eerdere rapporten, die in augustus en december 2013 in briefvorm zijn gepubliceerd, betreffen de onderwerpen: *de verdere verbetering van het financieel beheer* en *de informatiewaarde van de begroting.* Deze briefrapporten zijn als bijlagen 3 en 4 opgenomen in dit rapport.

Dit rapport bespreekt de bevindingen, conclusies en aanbevelingen over ons onderzoek naar de jaarrekening 2012. Dit onderzoek houdt in:

- het vaststellen van de interne consistentie en de externe afstemming van de jaarrekening 2012;

- het nagaan in hoeverre de begrotingsrealisatie in overeenstemming is met de wet- en regelgeving;
- het vaststellen in hoeverre de jaarrekening 2012 is verbeterd ten opzichte van de jaarrekening 2011.

Net zoals met ons onderzoek naar de jaarrekening 2011, zijn onze onderzoekswerkzaamheden beperkt gebleven. Tekortkomingen in de interne beheersing, de financiële informatievoorziening en interne controle, alsook het ontbreken van toereikende wet- en regelgeving hebben ertoe geleid dat wij onze onderzoekswerkzaamheden beperkt hebben gehouden. Onze verrichtingen bestonden in hoofdzaak uit het vaststellen van de rekenkundige juistheid en de aansluiting van de in de jaarrekening 2012 weergegeven bedragen. Ook zijn deze bedragen afgestemd met de financiële administratie van het Land. Waar noodzakelijk, zijn de in de jaarrekening gepresenteerde bedragen met bescheiden van andere bronnen afgestemd. Ten opzichte van de begrotingsrealisatie hebben wij onze werkzaamheden beperkt tot een vergelijking van, in de jaarrekening, gerealiseerde kosten en middelen. Wij vermelden hierbij in hoeverre de CV 1989 is nageleefd. Bij geconstateerde over- en onderschrijdingen van de begroting is onderzocht in hoeverre deze afwijkingen zijn toegelicht.
Het laatste onderdeel betreft de kwaliteit van de jaarrekening 2012. Hierbij heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de presentatie en toelichting van de jaarrekening 2012 ten opzichte van het voorgaande jaar.

De minister van Financiën heeft op 10 maart 2014 gereageerd op ons rapport. Zijn reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 4 van ons rapport samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een samenvatting, het hoofdrapport en de bijlagen. Hoofdstuk 1 is de inleiding. In hoofdstuk 2 gaan wij in op de bevindingen van ons onderzoek. Vervolgens worden onze conclusies en aanbevelingen behandeld in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 is de reactie van de minister van Financiën integraal opgenomen en voorzien van een nawoord van de Algemene Rekenkamer. In bijlage 1 geven wij een toelichting op een aantal begrippen. Bijlage 2 geeft de lijst met gebruikte afkortingen weer. Bijlagen 3 en 4 bestaan uit de in 2013 gepubliceerde briefrapporten gerelateerd aan ons onderzoek naar de jaarrekening 2012.

2 Bevindingen

2.1 Aansluiting jaarrekening

In deze paragraaf presenteren wij de belangrijkste bevindingen over de uitgevoerde aansluitingswerkzaamheden voor de jaarrekening 2012.

Interne consistentie

Wij hebben geconstateerd dat de jaarrekening rekenkundig juist en intern consistent is. Met interne consistentie bedoelen wij dat de opgenomen cijfers in de verschillende onderdelen van de jaarrekening met elkaar aansluiten. De onderdelen van de jaarrekening zijn: de balans, de exploitatierekening, de staat van investeringen, de SHBM en de bijbehorende toelichting en bijlagen. Onze bevindingen over de interne consistentie worden in onderstaande tabel gepresenteerd.

Tabel 1: Bevindingen interne consistentie

Onderdeel	Bevindingen
Rekenkundige juistheid	De jaarrekening 2012 is rekenkundig juist.
Aansluiting tussen de onderdelen	De diverse onderdelen sluiten met elkaar aan met uitzondering van enkele afrondingsverschillen en verschillen als gevolg van verschuiving in de exploitatierekening. Deze verschillen lijken geen noemenswaardige gevolgen te hebben voor de jaarrekening.

Externe afstemming

Bij de externe afstemming hebben wij onderzocht of de jaarrekening 2012 aansluit op de hieraan ten grondslag liggende bescheiden uit externe bronnen, zoals de financiële administratie, de jaarrekening 2011 en de goedgekeurde begroting over 2012.

De jaarrekening 2012 sluit op de onderdelen balans, exploitatierekening en staat van investeringen, aan op de financiële administratie van het Land. De onderdelen SHBM en het overzicht van de financieringsbehoefte hebben wij niet kunnen aansluiten. Vermeld kan worden dat de opgenomen cijfers in deze twee onderdelen niet volledig zijn ontleend aan de financiële administratie. Rekening houdende met de beperkingen van de financiële administratie, is er door de Directie Financiën gebruik gemaakt van bescheiden uit externe bronnen. Van een aansluiting op de financiële administratie is derhalve geen sprake. Over de aansluiting van deze twee onderdelen doen wij dan ook

geen uitspraak. Bij de aansluiting van de jaarrekening op de financiële administratie hebben wij niet onderzocht of de in de financiële administratie opgenomen cijfers juist en volledig zijn.

Wij hebben een verschil van circa AWG. 6 miljoen geconstateerd bij de aansluiting van de vergelijkende cijfers over 2011, die in de jaarrekening 2012 worden gepresenteerd en de cijfers conform jaarrekening 2011. Dit verschil is het gevolg van een stelselwijziging die in 2012 heeft plaatsgevonden. Wij hebben de effecten van deze stelselwijziging niet onderzocht. De jaarrekening 2011 ligt momenteel bij de Staten ter behandeling.

Onderstaande tabel geeft de bevindingen van de externe afstemming van de jaarrekening 2012, per onderdeel weer:

Tabel 2: Bevindingen externe afstemming

Onderdeel	Bevindingen
Aansluiting begroting 2012	De opgenomen begrotingscijfers in de jaarrekening 2012 sluiten aan met de begroting 2012. Dit is inclusief de suppletoire begroting.
Aansluiting financiële administratie	*Balans* De gepresenteerde cijfers in de balans sluiten aan met de financiële administratie, met uitzondering van de post *Geaccumuleerde exploitatiekosten*. Deze post vertoont een verschil van AWG. 80.800. Het gaat hier om een doorlopend verschil, waarover al in voorgaande jaren is gerapporteerd.
	Exploitatierekening De gepresenteerde cijfers in de exploitatierekening van de jaarrekening 2012 sluiten aan met de financiële administratie.
	Staat van investeringen Er zijn geen verschillen geconstateerd bij de aansluiting met de staat van investeringen.
	Staat van herkomst en besteding van middelen Wij hebben kunnen afleiden dat het overzicht is opgesteld aan de hand van de financiële administratie en bescheiden uit externe bronnen. Wij hebben echter geen volledige cijfermatige aansluiting kunnen maken met de financiële administratie. Daarom doen wij geen uitspraak over deze aansluiting.
	Financieringsbehoefte Wij hebben kunnen afleiden dat het overzicht is opgesteld aan de hand van de financiële administratie en bescheiden uit externe bronnen. Wij hebben echter geen volledige cijfermatige aansluiting kunnen maken met de financiële administratie. Daarom doen wij geen uitspraak over deze aansluiting.
Aansluiting jaarrekening 2011	*Balans* Er is een verschil geconstateerd tussen de vergelijkende cijfers over 2011 die in de jaarrekening 2012 worden gepresenteerd en de cijfers conform de jaarrekening 2011. Dit verschil wordt veroorzaakt door een stelselwijziging die in de jaarrekening 2012 is verwerkt. De financiële investeringsbijdragen, de kapitaaloverdrachten aan derden en fondsen worden geactiveerd onder *Financiële vaste activa*. Als gevolg hiervan is het balanstotaal van 2011 conform de jaarrekening 2012 AWG. 6.037.715 hoger dan het balanstotaal in de jaarrekening 2011.
	Exploitatierekening De vergelijkende cijfers in de exploitatierekening in de jaarrekening 2012 sluiten aan met de cijfers van de exploitatierekening 2011 op een paar verschuivingen na. Het exploitatieresultaat blijft echter ongewijzigd.
	Staat van investeringen Er zijn geen verschillen geconstateerd bij de aansluiting met de Staat van investeringen.

2.2 Begrotingsrealisatie

In deze paragraaf presenteren wij onze bevindingen over de begrotingsrealisatie. Wij hebben onderzocht in hoeverre er bij de realisatie van de begroting 2012 voor de middelen en de kosten een overschrijding of onderschrijding is ten opzichte van de goedgekeurde begroting. Eerst geven wij kort inzicht in de procedure rondom de suppletoire begroting. Vervolgens zullen wij ingaan op de begrotingsoverschrijdingen en -onderschrijdingen. Er is sprake van overschrijdingen als de gerealiseerde cijfers hoger zijn dan begroot en van onderschrijdingen als de gerealiseerde cijfers lager zijn dan begroot.

2.2.1 Suppletoire begroting

Op 27 december 2012 is de ontwerplandsverordening tot wijziging van de begroting van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2012, de suppletoire begroting genoemd, goedgekeurd. Daarmee is de begroting 2012 gewijzigd. Voorafgaand aan deze suppletoire begroting, dient de voorhangprocedure ex artikel 14 van de CV 1989, te worden gevolgd. Aan de voorhangprocedure zijn de volgende drie voorwaarden verbonden:

1. er dient sprake te zijn van een dringende betalingsverplichting, die niet tot het volgend jaar kan worden uitgesteld;
2. er dient bij landsbesluit machtiging tot overschrijding van het budget te worden verleend aan de betrokken minister; en
3. de Staten dient in de gelegenheid te worden gesteld om zijn wensen en bezwaren over deze machtiging tot overschrijding te uiten, voordat het landsbesluit wordt voorgedragen.

De voorhangprocedure op de suppletoire begroting is niet nageleefd. De voorwaarden van de voorhangprocedure dienen ter bescherming van het budgetrecht van de Staten. Hoewel de voorhangprocedure geen goedkeuring van de Staten vereist, stelt deze procedure de Staten in de gelegenheid zijn toezichthoudende taak uit te oefenen. Dit is mogelijk, doordat de Staten tijdig inzicht krijgt in de *dreigende* overschrijdingen en zijn wensen en bezwaren over de machtiging tijdig kan uiten. Door het niet volgen van de voorhangprocedure, krijgt de Staten zich bij de behandeling van de suppletoire begroting met voldongen feiten gepresenteerd; de desbetreffende verplichtingen zijn dan reeds aangegaan.

2.2.2 Over- en onderschrijdingen

Hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort[2]

Op het niveau van hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort zijn overschrijdingen in de kosten geconstateerd. De overschrijdingen op dit niveau zijn onrechtmatig, omdat zij de door de Staten goedgekeurde begroting te boven gaan. De goedkeuring van de begroting door de Staten wordt immers op het niveau van hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort gegeven. Dit is het autorisatieniveau van de Staten. Een minister is dus slechts bevoegd om kosten te maken, indien hij daartoe is gemachtigd in de landsverordening tot vaststelling van de begroting van zijn ministerie voor het desbetreffende dienstjaar.

In onderstaande tabel worden de 10 grootste overschrijdingen in volgorde van grootte, in absolute bedragen, weergegeven.

Tabel 3: 10 grootste overschrijdingen in de kosten

	Budgethouder/ Hoofdkostensoort	Begroot	Werkelijk	Over-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	Overig Volksgezondheid & Sport (066)/ Goederen en diensten (4300)	13.349.300	17.814.565	4.465.265	33%
2	Financierings- & algemene dekkingsmiddelen (104)/ Goederen en diensten (4300)	1.567.600	5.034.618	3.467.018	221%
3	Overig Volksgezondheid & Sport (066)/ Bijdragen & afschrijvingen (4700)	115.556.400	118.849.493	3.293.093	3%
4	Infrastructuur (035)/ Overdrachten binnenland (4619)	6.731.000	9.536.608	2.805.608	42%
5	Bijzonder basisonderwijs (073)/ Subsidies (4600)	38.178.300	40.339.029	2.160.729	6%
6	Openbare Werken (033)/ Bijdragen & afschrijvingen (4700)	54.934.400	57.015.388	2.080.988	4%
7	Financierings- & algemene dekkingsmiddelen (104)/ Rente LV & VV (4530)	150.271.200	152.240.143	1.968.943	1%
8	Overig Infrastructuur, Integratie & Milieu (037)/ Bijdragen & afschrijvingen (4700)	153.700	1.891.844	1.738.144	1131%
9	Directie Onderwijs (068)/ Goederen en diensten (4300)	4.354.600	5.938.074	1.583.474	36%
10	Belastingen en I&A (101)/ Bijdragen & afschrijvingen (4700)	658.200	2.190.825	1.532.625	233%

Bron: jaarrekening 2012

Deze overschrijdingen hebben zich voorgedaan ondanks de voorgestelde begrotingswijziging, die eind december 2012 door de Staten is goedgekeurd. Wij merken op dat ook in het voorgaande jaar, overschrijdingen hebben plaatsgevonden, ondanks het feit dat aan het eind van het jaar een suppletoire begroting werd doorgevoerd.

[2] Voor een korte toelichting wordt verwezen naar bijlage 1.

Wij constateren dat niet alle overschrijdingen op het niveau van hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort in de jaarrekening 2012 worden toegelicht. Waar wel toelichting wordt gegeven, is er vaak geen inzicht in de oorzaak van de overschrijding. Omdat het gaat om onrechtmatige kosten, zijn juist deze toelichtingen met hierbij de verantwoording van de desbetreffende minister, naar onze mening van groot belang.

Behalve de overschrijdingen in de kostensfeer, zijn bij de realisatie van de middelen verschillende onderschrijdingen geconstateerd. Een onderschrijding in de middelensfeer betekent dat de inkomsten achterblijven ten opzichte van de begroting. De 10 grootste onderschrijdingen worden in volgorde van grootte, van absolute bedragen, in tabel 4 gepresenteerd.

Tabel 4: 10 grootste onderschrijdingen in de middelen

	Budgethouder/ Hoofdkostensoort	Begroot	Werkelijk	Onder-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	Overig Toerisme, Transport & Arbeid (048)/ Niet-belastingopbrengsten (8700)	26.000.000	0	26.000.000	100%
2	Belastingen en I&A (101)/ Directe belastingen (8100)	502.275.000	485.451.000	16.824.000	3%
3	Overige Financiën, Communicatie Utiliteiten & Energie (108)/ Overige ontvangsten (8900)	55.000.000	45.404.750	9.595.250	17%
4	Infrastructuur (035)/ Niet-belastingopbrengsten (8700)	26.675.000	19.554.391	7.120.609	27%
5	Telecommunicatie (178)/ Rechten, boeten & overig (8400)	11.750.000	7.767.823	3.982.177	34%
6	Belastingen en I&A (101)/ Indirecte belastingen (8200)	394.600.000	390.960.000	3.640.000	1%
7	Overig Volksgezondheid & Sport (066)/ Rechten, boeten & overig (8400)	3.500.000	0	3.500.000	100%
8	Overige Algemene Zaken (019)/ Niet-belastingopbrengsten (8700)	2.506.800	0	2.506.800	100%
9	Belastingen en I&A (101)/ Rechten, boeten & overig (8400)	1.000.000	0	1.000.000	100%
10	Nationale Veiligheid (013)/ Niet-belastingopbrengsten (8700)	8.915.900	7.919.683	996.217	11%

Bron: jaarrekening 2012

Opmerkelijk is dat vrijwel de volledige bedragen aan middelen bij de hoofdbudgethouders *Overig Toerisme, Transport en Arbeid* en *Overig Volksgezondheid en Sport*, van respectievelijk AWG. 26 miljoen en AWG 3,5 miljoen, pas eind 2012 middels de suppletoire begroting zijn opgevoerd. Deze wijzigingen zijn pas aan het eind van het jaar 2012 goedgekeurd. Op het moment van goedkeuring zouden de betrokken ministers een realistische inschatting moeten kunnen hebben over de realisatie van deze middelen. De realisatie is echter volledig uitgebleven.
Ook bij de middelen constateren wij dat in de toelichting op de jaarrekening niet altijd een duidelijk inzicht wordt gegeven in de oorzaken van de onderschrijdingen. De toelichting op de onderschrijdingen van middelen is van belang. Het uitblijven van de ontvangst van middelen is namelijk van invloed op het exploitatiesaldo dat door de

Staten dient te worden vastgesteld. De invloed van de middelen op het exploitatiesaldo is beter zichtbaar op totaalniveau.

Totaalniveau

Wij hebben de begrotingsrealisatie ook op totaalniveau geanalyseerd. De analyse op totaal niveau is van belang, omdat het exploitatiesaldo van het Land op dit niveau wordt bepaald. In tabel 5 wordt de realisatie op totaalniveau weergegeven.

Tabel 5: Exploitatiesaldo

Algemene Dienst	BEGROTING 2012	JAARREKENING 2012	Verschil t.o.v. de begroting	JAARREKENING 2011
Totale kosten	1.351.428.300	1,348.254.561	3.173.739	1.273.180.875
Totale middelen	1.109.180.800	1.041.912.752	-67.268.048	999.189.588
Exploitatiesaldo	**-242.247.500**	**-306.341.809**	**-64.094.309**	**-273.991.287**

Bron: jaarrekening 2012

Op totaalniveau is een onderschrijding in zowel de totale kosten als de totale middelen te zien. Omdat de realisatie van de middelen AWG. 67 miljoen achterblijft bij hetgeen is begroot, is het exploitatietekort AWG. 64 miljoen groter dan in de begroting is voorzien. Vergeleken met het voorgaande jaar, is het exploitatietekort met AWG. 32 miljoen gestegen. De minister van Financiën dient verantwoording af te leggen in de jaarrekening over de totale realisatie, inclusief de vermogenspositie van het Land.

Wij merken op dat er in de jaarrekening 2012 veelal een algemene toelichting wordt gegeven van de werkelijke cijfers over 2012 in verhouding tot het vorig dienstjaar. Hoewel relevant, wordt in de toelichting in mindere mate ingegaan op de werkelijke cijfers over 2012 ten opzichte van de goedgekeurde begroting 2012.

2.3 Kwaliteit van de jaarrekening

Wij hebben onderzoek verricht naar de kwaliteit van de jaarrekening 2012. Ons onderzoek richtte zich op twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de mate waarin de jaarrekening voldoet aan de bepalingen van de CV 1989. Het tweede onderdeel richtte zich op de presentatie en toelichting van de jaarrekening 2012 in vergelijking met het voorgaande jaar.

2.3.1 Naleving van de CV 1989

De jaarrekening van 2012 is op 7 januari 2014 door de minister van Financiën, aan de Algemene Rekenkamer aangeboden; dit had vóór 1 juni 2013 dienen te geschieden. Daarnaast had de jaarrekening 2012 uiterlijk op 1 september 2013 door de minister van Financiën, aan de Staten aangeboden moeten zijn.
De vertraagde oplevering van de jaarrekening 2012 is het gevolg van aanvullende werkzaamheden gerelateerd aan het samenstellen van de jaarrekening en de structurele kwalitatieve onderbezetting bij de Directie Financiën. Deze aspecten hangen nauw samen met de reeds bekende gebreken in het financieel beheer, waarover de Algemene Rekenkamer ook in 2013 en voorgaande jaren heeft gerapporteerd.

De verlate oplevering en aanbieding van de jaarrekening, is van invloed op de effectiviteit van de begrotingscyclus. Onder begrotingscyclus verstaan wij de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsuitvoering en de verantwoording hierover. Een effectieve begrotingscyclus houdt in dat de informatie van de jaarrekening van het afgelopen dienstjaar als input dient bij het opstellen en het behandelen van de begroting van het daarop volgende dienstjaar. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het tijdig opstellen en aanbieden van de jaarrekening aan de Staten. De Staten dient op haar beurt het exploitatiesaldo van de jaarrekening vast te stellen. De aanbieding en de behandeling van de begroting en de jaarrekening voldoen structureel niet aan de wettelijke termijnen. De Staten heeft de minister van Financiën per brief van 22 januari 2014 schriftelijke vragen gesteld over de oplevering van de jaarrekening 2012 en over de verdere verbetering van het financieel beheer. De Staten heeft hierbij aangegeven de begroting over 2014 pas te kunnen behandelen na de ontvangst van de jaarrekening 2012. Ook vraagt de Staten de minister van Financiën specifiek naar een notitie, waarin het gehele verbetertraject van het financieel beheer uiteen wordt gezet. Deze notitie zal de Staten gelijktijdig met de jaarrekening 2012, behandelen.

De CV 1989 eist dat de jaarrekening van het Land een aantal onderdelen bevat. De wettelijk vereiste onderdelen van de jaarrekening zijn: een balans, een exploitatierekening, een staat van investeringen, een SHBM en een exploitatieoverzicht van elk ministerie. De eerste drie onderdelen dienen te worden toegelicht in de jaarrekening. De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de jaarrekening 2012 wederom een SHBM aan de jaarrekening is toegevoegd. In de jaarrekening 2005 is voor het laatst een SHBM in de jaarrekening opgenomen. Na zeven jaren voldoet de jaarrekening qua onderdelen, weer aan de verslaggevingsvereisten van de CV 1989.

2.3.2 Vaststelling exploitatiesaldo

De parlementaire behandeling van de jaarrekening 2011 heeft nog niet plaatsgevonden, terwijl deze sinds 30 augustus 2012 aan de Staten is aangeboden. De Staten heeft de minister van Financiën per brief van 22 januari jongstleden aangespoord om de door de Staten gestelde vragen van 18 oktober 2013 op de kortst mogelijke termijn te behandelen. De Staten geeft aan dat de jaarrekening 2011 na ontvangst van deze antwoorden, spoedig in een openbare vergadering zal worden behandeld. Tot op de datum van de publicatie van dit rapport heeft de minister deze vragen nog niet beantwoord. De Staten kan haar budgetrecht niet naar behoren uitoefenen.

2.3.3 Verbeteringen ten opzichte van de jaarrekening 2011

Vergeleken met de jaarrekening 2011, is de jaarrekening 2012 qua presentatie duidelijker en zijn de onderdelen in de toelichting uitgebreid. Naast het opnemen van een SHBM is een overzicht van de financieringsbehoefte met de daarbij behorende toelichting toegevoegd. Ook is de toelichting op de jaarrekening 2012 uitgebreid door deze te voorzien van tabellen waarin de kosten voorgaande jaren per ministerie worden gespecificeerd. Daarnaast heeft de minister van Financiën, de jaarrekening 2012 van een voorwoord voorzien.

Het is de Directie Financiën gelukt om de jaarrekening 2012, ondanks de structurele kwalitatieve onderbezetting bij deze dienst, qua onderdelen te laten voldoen aan de CV 1989. Daarnaast zijn verbeteringen in de presentatie en toelichting van de jaarrekening gerealiseerd. Door onder andere het toevoegen van de SHBM en het overzicht van de financieringsbehoefte aan de jaarrekening 2012, is een aanvang gemaakt met het afwerken van verbeterpunten op een door de Directie Financiën opgezet actieplan. Dit actieplan is gerelateerd aan het samenstellen van de jaarrekening. Het afwerken van onder meer deze verbeterpunten zal bijdragen aan het verbeteren van de centrale financiële administratie van het Land, wat als gevolg moet hebben een deugdelijke financiële verslaggeving. Een betrouwbare financiële administratie is één van de vereisten voor een controleerbare jaarrekening.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

Zowel de Staten als de regering dienen over tijdige en betrouwbare informatie te beschikken voor een degelijke uitvoering van hun taak. Hier hoort bij, informatie over de verantwoording van de begrotingsuitvoering. De jaarrekening is hét document bij uitstek, waarin de regering over deze begrotingsuitvoering verantwoording aflegt aan de Staten. De jaarrekening dient als sluitstuk van de begrotingscyclus.

Hoewel de jaarrekening 2012 qua presentatie en toelichting een lichte verbetering ten opzichte van de jaarrekening 2011 toont, voldoet deze nog niet aan de eisen om aan een accountantscontrole te worden onderworpen. Het is te betreuren dat de jaarrekening 2012 niet conform de wettelijke termijn aan (de Algemene Rekenkamer en) de Staten is aangeboden. Door middel van de grote inhaalslag in het opleveren van de achterstallige jaarrekeningen van het Land, met hierbij de tijdige oplevering van de jaarrekening 2011, is een grote stap voorwaarts gezet. Het terugvallen in achterstanden in de verantwoording, is voor de Algemene Rekenkamer niet aanvaardbaar. Het niet kunnen presenteren van een tijdige jaarrekening door de regering, dat het product is van een goed opgezet financieel (controle)systeem, heeft negatieve gevolgen voor de controletaak van de Staten en betekent een aantasting van het budgetrecht. De Algemene Rekenkamer uit wederom haar zorgen over de uitholling van het budgetrecht van de Staten.

Het ontbreken van een kwalitatief goede en tijdige jaarrekening wordt onder meer veroorzaakt door de tekortkomingen in het financieel beheer. Wij hebben reeds in onze eerdere rapporten aangedrongen op het in orde brengen van het financieel beheer door middel van een gestructureerde aanpak. Wij zijn ons ervan bewust dat het bij de verbetering van het financieel beheer om een traject van lange adem gaat. Des te belangrijker de noodzaak om een gestructureerd plan op te stellen, waarin concrete en meetbare doelstellingen worden geformuleerd. De minister van Financiën is hier, als *motor* van het verbetertraject, verantwoordelijk voor.

Wij juichen het toe dat de Staten de minister van Financiën schriftelijk vragen heeft gesteld over de vertraging in de oplevering van onder meer de jaarrekening 2012. Daarnaast heeft de Staten de minister van Financiën gevraagd, een afzonderlijke

notitie op te stellen, waarin het gehele verbetertraject van het financieel beheer uiteen wordt gezet. De Staten onderschrijft het belang van een structurele aanpak van de verdere verbetering van het financieel beheer.

3.2 Cijfermatige aansluiting

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de jaarrekening 2012 intern consistent en rekenkundig juist is. Dit betekent dat de onderdelen die in de jaarrekening 2012 gepresenteerd worden, cijfermatig op elkaar aansluiten en dat er in de jaarrekening 2012 geen rekenfouten zijn geconstateerd.

Wij concluderen dat de jaarrekening 2012 voor wat betreft de onderdelen balans, exploitatierekening en staat van investeringen, in voldoende mate met de financiële administratie aansluiten. Wij hebben niet onderzocht of de cijfers in de financiële administratie juist en volledig zijn. De onderdelen SHBM en het overzicht van de financieringsbehoefte hebben wij niet kunnen aansluiten op de financiële administratie. Wij doen over deze aansluitingen geen uitspraak.

De begrotingscijfers die in de jaarrekening 2012 opgenomen zijn, sluiten aan met de goedgekeurde begroting 2012. Voor wat betreft de aansluiting met de jaarrekening 2011, concluderen wij dat niet alle onderzochte onderdelen aansluiten.

3.3 Begrotingsrealisatie

Wij merken op dat de wettelijke voorhangprocedure bij dreigende overschrijdingen niet wordt gevolgd. De Algemene Rekenkamer acht, het zich niet houden aan de wettelijke bepalingen door de regering, een directe uitholling van het budgetrecht van de Staten. De Staten wordt, bij de behandeling van de suppletoire begroting, geconfronteerd met voldongen feiten en heeft geen inspraak in de noodzaak van uitgaven. De Staten kan niet beoordelen in hoeverre de uitgaven dringende verplichtingen zijn en of deze kunnen worden uitgesteld tot het volgend dienstjaar.

De overschrijdingen die zich hebben voorgedaan in 2012 zijn als onrechtmatig aan te merken. Deze overschrijdingen zijn voorgekomen ondanks de begrotingswijziging die, eind december 2012, door de Staten is goedgekeurd.

Zoals wij reeds hebben aangegeven dient de jaarrekening als verantwoordingsdocument. De regering legt middels de jaarrekening verantwoording af aan de Staten over de begrotingsuitvoering. Daarbij hoort, naast het presenteren van realisatiecijfers, een degelijke

toelichting hierop. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de tekstuele toelichting op de gepresenteerde cijfers in de jaarrekening summier is. Vooral bij de onrechtmatige overschrijdingen die zich bij diverse hoofdbudgethouders/ hoofdkostensoorten voordoen, verwacht de Algemene Rekenkamer een toelichting aan te treffen die voornamelijk de Staten voldoende inzicht biedt, in de oorzaak van de overschrijding.
De Algemene Rekenkamer merkt op dat in de jaarrekening 2012 uitleg wordt gegeven over de realisatiecijfers van 2012 ten opzichte van het vorig dienstjaar. De Algemene Rekenkamer mist in de toelichting nadere informatie over de realisatie van 2012 ten opzichte van de goedgekeurde begroting 2012 en hierbij ook de verantwoording van de minister van Financiën over de vermogenspositie van het Land.

3.4 Kwaliteit van de jaarrekening

De jaarrekening 2012 is niet conform de wettelijke termijn opgeleverd. Er zijn grote inspanningen verricht om de achterstallige jaarrekeningen tot en met 2010 op te leveren en hierbij de jaarrekening 2011 tijdig aan te bieden aan de Staten. Het is te betreuren dat het behaalde resultaat niet gehandhaafd blijft en dat er wederom een achterstand is opgebouwd.

De jaarrekening 2012 voldoet qua opzet aan de wettelijk verplichte onderdelen, zoals vastgelegd in de CV 1989. In de jaarrekening 2012 is namelijk wederom een SHBM opgenomen. Wij constateren ook dat de jaarrekening 2012 qua presentatie en toelichting een lichte verbetering laat zien. Naast het toevoegen van een wettelijk verplicht onderdeel, is deze verbetering merkbaar door het toevoegen van diverse onderdelen; zoals een overzicht van de financieringsbehoefte, een staat van investeringen met de daarbij behorende toelichting en tabellen waarin de kosten voorgaande jaren per ministerie worden gespecificeerd. Daarnaast heeft de minister van Financiën de jaarrekening 2012 van een voorwoord voorzien.

Hoewel de jaarrekening qua presentatie en toelichting een lichte verbetering toont, voldoet deze nog niet aan de vereisten van een controleerbare jaarrekening. Om dit te bereiken dienen tal van verbeterpunten die betrekking hebben op het samenstellen van de jaarrekening te worden afgewerkt. Hiervoor dient ook de structurele kwalitatieve onderbezetting bij de Directie Financiën te worden opgelost.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de jaarrekening 2011 nog niet door de Staten is behandeld. De Staten heeft de minister van Financiën aangespoord om de door de Staten gestelde vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden. De Staten geeft aan dat de jaarrekening 2011 na ontvangst van deze antwoorden, spoedig in een openbare vergadering zal worden behandeld. Wij wijzen op het belang van de jaarrekening als sluitstuk van de

begrotingscyclus. De (financiële) informatie uit de behandeling van de jaarrekening van het afgelopen boekjaar dient namelijk als input bij de begrotingsbehandeling van het volgend boekjaar. Vertragingen in dit proces, van zowel de oplevering van de jaarrekening als de begroting door de regering, doen inbreuk op het uitoefenen van het budgetrecht van de Staten. Wij juichen de aansporing van de Staten naar de minister van Financiën, toe.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de vertraagde oplevering van de jaarrekening 2012, de marginale verbeteringen in de presentatie en toelichting van de jaarrekening alsook de beperkte uitvoering van het actieplan van het samenstellen van de jaarrekening, het gevolg zijn van het ontbreken van een gestructureerde en geïntegreerde aanpak van het traject verbetering van het financieel beheer.

3.5 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar de jaarrekening 2012 heeft de Algemene Rekenkamer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Wij bevelen de regering aan om de *commitment* aan de verdere verbetering van het financieel beheer verder vorm te geven, door op bestuurlijk niveau concrete en meetbare doelstellingen te formuleren, vast te stellen en deze aan de Staten te presenteren. De verbetering van het financieel beheer zal ook zijn vertaalslag hebben op de kwaliteit van de jaarrekening van het Land. De minister van Financiën dient hier, als *motor* van het verbetertraject draagvlak voor te creëren en hierop toe te zien.

2. Wij bevelen de minister van Financiën aan, om er op toe te zien dat voldaan wordt aan de wettelijke termijnen van de aanbieding aan de Staten van zowel de jaarrekening als de begroting van het Land.

3. Wij bevelen de minister van Financiën aan, om als toezichthouder van het algemeen financieel beleid, de nodige maatregelen te treffen, opdat dreigende begrotingsoverschrijdingen tijdig en conform de wettelijke procedure worden voorgelegd aan de Staten, zodat deze zijn budgetrecht kan uitoefenen.

4. Wij bevelen de minister van Financiën aan om bij de verdere verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening, te zorgen voor een uitbreiding van de inhoudelijke toelichting. De toelichting dient vooral de Staten, voldoende inzicht te geven in de uitvoering van het, in de begroting gepresenteerde, financieel beleid. Ook de vermogenspositie van het Land dient te worden toegelicht. Wij geven in overweging mee om de jaarrekening (net zoals de begroting) voor wat betreft beleidsinformatie uit te breiden.

5. Wij bevelen de Staten aan om met de regering concrete afspraken te maken over de periodieke oplevering van tijdige, deugdelijke en toegelichte informatie over het gevoerde financieel beleid en over de verdere verbetering van het financieel beheer.

4 Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft met brief van 24 februari 2014 het rapport over de jaarrekening 2012 voor bestuurlijke reactie aangeboden aan de minister van Financiën. Wij hebben op 10 maart 2014 de reactie van de minister ontvangen. Wij hebben onderstaand de reactie van de minister integraal opgenomen.

Bestuurlijke reactie minister

De minister schrijft:

"Ik deel uw mening dat het gewenst is dat de opgelopen achterstand in de oplevering van jaarrekeningen aan de Staten zo spoedig mogelijk wordt weggewerkt, zodat de Staten beter in staat wordt gesteld de controlerende taak uit te voeren. Ik zal mij als Minister van Financiën volledig inzetten om de opgelopen achterstanden in het begrotings-en verantwoordingsproces dit jaar volledig in te lopen, zodat voor de jaarrekening 2013 en voor de begroting 2015 de wettelijk voorgeschreven termijnen zullen worden gehaald. Directie Financiën is doende de jaarrekening 2013 samen te stellen. Met Directie Financiën en de Centrale Accountantsdienst zijn afspraken gemaakt en vindt overleg plaats om te waarborgen dat de jaarrekening 2013 uiterlijk 1 september 2014 aan de Staten kan worden aangeboden.

Ten aanzien van de door u geconstateerde begrotingsoverschrijdingen merk ik op dat er op postniveau inderdaad overschrijdingen zijn. Dit is inderdaad opvallend aangezien de Landsverordening tot wijziging van de begroting, oftewel de suppletoire begroting, pas aan het einde van 2012 is goedgekeurd. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag, zoals het gebrek aan tijdige tussentijdse managementrapportages, centrale invoer van facturen waardoor deze soms te laat worden geboekt en te lange tijd tussen het moment van opstarten van het proces van de suppletoire begroting en de goedkeuring daarvan. Ik ben voornemens maatregelen te nemen waardoor het proces van begrotingsbewaking zal worden verbeterd. Een belangrijke maatregel is de decentrale invoer van inkooporders en facturen in het systeem zodat gegevens tijdiger worden verwerkt. Door toegang van bureau's en diensten tot de geautomatiseerde financiële administratie zal tevens de tijdigheid van de informatievoorziening omtrent de begrotingsuitputting aan ministers, diensten en bureau's verbeteren, hetgeen een

betere begrotingsbewaking in de hand werkt. Naar verwachting zal de decentrale verwerking dit jaar worden geïmplementeerd.

Het is mijn streven dat de jaarrekening uiteindelijk een goedkeurend oordeel van de Algemene Rekenkamer kan verkrijgen. Om dit te bereiken zal hard worden gewerkt aan de verbetering van het financieel beheer. Inspanningen om het financieringstekort te beteugelen en de inspanningen om de achterstanden in het begrotings-en verantwoordingsproces in te halen genieten echter op dit moment hoogste prioriteit. Het is mijn bedoeling om een plan van aanpak op te stellen voor de verdere verbetering van het financieel beheer. Zoals ik ook aan de Statenvoorzitter heb laten weten zal het vanwege de complexiteit van de materie mogelijk zijn ten tijde van het uitbrengen van de jaarrekening 2013 het plan met de Staten te kunnen delen."

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister van Financiën toezegt dat hij zich volledig zal gaan inzetten om de opgelopen achterstanden in zowel het begrotings- als het verantwoordingsproces in te halen, zodat de wettelijk voorgeschreven termijnen voor de jaarrekening 2013 en de begroting 2015 worden gehaald. Een structurele oplossing in deze is noodzakelijk, om te voorkomen dat er weer achterstanden worden opgelopen. Wij juichen het toe dat er afspraken zijn gemaakt en dat er overleg plaats vindt met de Directie Financiën en de Centrale Accountantsdienst, om te waarborgen dat aan de wettelijke termijnen wordt voldaan. Wij stellen voor dit overleg een structureel karakter te geven, waarbij de voortgang van gemaakte afspraken wordt gemonitord en, waar nodig, tijdig bijgestuurd.

De minister geeft aan maatregelen te zullen treffen ter verbetering van de begrotingsbewaking, zoals het decentraliseren van de invoer en verwerking van gegevens in het financieel systeem. De minister verwacht de decentralisatie dit jaar te implementeren. Het voornemen van de minister om maatregelen te treffen ter verbetering van de begrotingsbewaking, vindt de Algemene Rekenkamer een goed initiatief. Hierbij dient echter niet over het hoofd gezien te worden, dat de invoer van gegevens bij de bureau's en diensten goed geregeld dient te worden voor wat betreft de daarbij noodzakelijke deskundigheid en toezicht zodat uiteindelijk het middel niet erger blijkt te zijn dan de kwaal. Het een en ander zal in de betrokken administratieve organisatie en interne controle beschrijving van de organisatie opgenomen dienen te worden. Bij bepaalde bureau's en diensten zal misschien blijken dat er additionele mensen en middelen beschikbaar dienen te worden gesteld om dit voornemen uit te voeren. Dit laatste zal op gespannen voet blijken te staan in relatie met de beoogde bezuinigingen op personeel en lopende kosten. Er zullen dus prioriteiten gesteld dienen te worden. Wij wijzen er verder op dat de maatregel van de minister, namelijk de genoemde decentralisatie aan moet sluiten op de overkoepelende aanpak voor de verdere verbetering van het financieel beheer. En wel in het bijzonder met het reeds in

gang gezette onderdeel van deze verdere verbetering, namelijk de wijziging van de Comptabiliteitsverordening.

De minister geeft in zijn reactie diverse oorzaken weer, die ten grondslag liggen aan de begrotingsoverschrijdingen van 2012. De door de minister aangegeven oorzaken voor de diverse overschrijdingen, zijn gevolgen van het niet op orde zijn van het financieel beheer. De Algemene Rekenkamer heeft reeds in eerdere rapporten de noodzaak benadrukt van een concreet plan van aanpak, voor de voltooiing van verbeteringen in het financieel beheer. Wij zijn verheugd dat de minister in zijn reactie aangeeft een plan van aanpak op te zullen stellen voor de verdere verbetering van het financieel beheer. Dit plan zal hij aan de Staten presenteren, samen met de tijdige indiening van de jaarrekening 2013, op uiterlijk 1 september 2014. Wij willen er nogmaals op wijzen dat dit plan uit concrete en meetbare doelen met duidelijke mijlpalen dient te bestaan. Het aanwijzen van een trekker is hierbij gewenst. De Algemene Rekenkamer wacht dit plan met belangstelling af.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief, dat de minister zich intensief zal inzetten voor het op orde brengen van het financieel beheer van het Land. De verbeteringen in het financieel beheer zullen uiteindelijk moeten leiden tot een goedgekeurde jaarrekening van het Land. Verbeteringen dienen op korte termijn zichtbaar te zijn en deze trend dient zich voort te zetten. De Algemene Rekenkamer geeft alvast aan, dat wij bij het onderzoek naar de jaarrekening 2013, over de voortgang van de door de minister aangegeven te realiseren doelen, zullen rapporteren.

Bijlage 1: Toelichtingen

- ***Minister van Financiën***

Wij gebruiken in dit rapport de term *minister van Financiën*. Met de minister van Financiën bedoelen wij de minister belast met de portefeuille van Financiën. Ingaande 1 januari 2014 zijn de portefeuilles van de minister gewijzigd. Het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie is gewijzigd in het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie, zoals opgenomen in de Landsverordening instelling ministeries 2014.

- ***Hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort***

Onderstaande toelichting is deels ontleend aan de Richtlijnen Uitgangspunten Beleid en Begroting (RUBB) 2006-2009, opgesteld door de Directie Financiën.

Hoofdbudgethouder

De hoofdkostensoorten worden zodanig afgebakend en gegroepeerd dat ze gezamenlijk een helder beeld geven van de onderwerpen van beleid. Deze onderwerpen van beleid vormen de hoofdbudgethouder.

Hoofdkostensoorten

De begrotingsstaten voor kosten, middelen, investeringen en kapitaalsuitgaven en financieringsmiddelen zijn onderverdeeld in (hoofd)kostensoorten. Een hoofdkostensoort is de kleinste eenheid waarop de kosten en investeringen en kapitaalsuitgaven enerzijds en de middelen en financieringsmiddelen anderzijds worden opgenomen.

De omschrijving van de hoofdbudgethouder en hoofdkostensoorten

In de hoofdkostensoorten-omschrijvingen wordt, in samenhang met de omschrijving van de hoofdbudgethouder, zoveel mogelijk aangesloten bij de juridische en beleidsmatige vormgeving van het beleid.

Voorbeeld

Ontwerp	Memorie van Toelichting
Hoofdbudgethouder	**Kostenplaatsen**
001 Minister van Algemene Zaken	16000001 Bureau Min Pres 16000005 Bureau rampenbestrijding
025 Brandweer	16125001 Brandweer
139 Cultuur	16663001 Instituto di Cultura 16663002 Erediensten
101 Belastingen en I&A	16994001 Directie Belastingen 16994002 Belastingkantoor 16994006 Inspectie I&A

Ontwerp	Memorie van Toelichting
Hoofdkosten soorten	**Kostensoorten**
4100 Personeelskosten	4101 Salarissen en toelagen 4102 overwerkvergoedingen 4103 Kindertoelage 4104 Vakantie-uitkering 4105 Vergoedingen e.d.
4200 Werkgeversbijdrage	
4300 Goederen en diensten	
4700 Bijdragen en afschrijvingen	
8100 Directe Belastingen	
8700 Niet-belastingopbrengsten	

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
cuenta anual 2012	cuenta anual di Pais pa aña 2012
jaarrekening 2012	jaarrekening 2012 van het Land Aruba
Land	land Aruba
Pais	Pais Aruba
Parlamento	Parlamento di Aruba
RUBB	Richtlijnen Uitgangspunten Beleid en Begroting
SHBM	Staat van herkomst en besteding van middelen
Staten	Staten van Aruba

Bijlage 3: Rapportbrief onderzoek verdere verbetering financieel beheer

Aan de voorzitter van de Staten
de heer drs. P.F.T. Croes
L.G. Smith Boulevard 72
Aruba

Betreft: Onderzoek naar de verdere verbetering van het financieel beheer land Aruba

Ons kenmerk: 0429/13.114

Datum: 20 augustus 2013.

Hoogedelgestrenge heer Croes,

Middels deze brief wenst de Algemene Rekenkamer de Staten op de hoogte te stellen van de resultaten, de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoek naar de verdere verbetering van het financieel beheer van land Aruba (Land). De Algemene Rekenkamer heeft op 16 juli 2013 in briefvorm de resultaten, de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoek aan de regering gerapporteerd met het verzoek om een reactie hierop te geven. Deze reactie hebben wij op 6 augustus 2013 ontvangen. In onderhavige brief hebben wij zowel de reactie van de minister als het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft aan de regering een brief met een identieke inhoud doen toekomen. Deze brief zal tevens worden gepubliceerd.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek

Inleiding

Op 31 augustus 2012 publiceerde de Algemene Rekenkamer het *Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening 2011 van de Algemene Dienst van het land Aruba over het dienstjaar 2011* (rapport over de jaarrekening 2011). In dit rapport hebben wij onder meer gerapporteerd dat er een traject in gang is gezet om de verbetering in het financieel beheer van het Land te realiseren. Het verbeteringstraject richtte zich enerzijds op het aanpakken van de achterstanden in de oplevering, beoordeling en behandeling van de jaarrekeningen en anderzijds op het verbeteren van het financieel beheer. Daarbij hebben wij aangegeven dat een krachtige voortzetting van de voorgenomen maatregelen noodzakelijk is voor de realisatie van de verdere verbetering van het financieel beheer. In dit verband hebben wij de minister van Financiën aanbevolen om op korte termijn met concrete plannen voor de verbetering van het

financieel beheer te komen, en dat deze plannen op een gestructureerde wijze worden aangepakt. Hierbij dienen de desbetreffende ministers de benodigde mensen, geld en tijd beschikbaar te stellen om de plannen daadwerkelijk uit te kunnen voeren. De Algemene Rekenkamer heeft benadrukt de ontwikkelingen kritisch en van dichtbij te blijven volgen, omdat wij vinden dat een goed functionerend financieel beheer een waarborg is voor een integer en betrouwbaar bestuur waar openheid van zaken aan het publiek wordt gegeven. Immers dient een goed functionerend financieel beheer ertoe om tijdige, volledige en betrouwbare (financiële) informatie op te leveren, waardoor de Staten - als vertegenwoordiger van de burger - hun budgetrecht kunnen uitoefenen.

In onze brief van 25 februari 2013 (kenmerk: 0199/13.009) aan de minister van Financiën, hebben wij dit vervolgonderzoek aangekondigd als onderdeel van ons onderzoek naar de jaarrekening 2012. Aangezien de jaarrekening 2012 niet tijdig[1] aan de Algemene Rekenkamer is aangeboden, is het niet mogelijk dit onderdeel in ons rapport over de jaarrekening 2012 op te nemen en is besloten om dit onderwerp apart te publiceren. Dit om te voorkomen dat de bevindingen uit het onderzoek naar de voortgang van het financieel beheer niet meer actueel zijn en hun relevantie verliezen indien deze lang ná het afronden van het onderzoek worden gepubliceerd.
Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode maart 2013 tot en met 20 juni 2013.
Het doel van dit onderzoek was om zowel de stand van zaken weer te geven van de vorig jaar behaalde resultaten en de verdere ontwikkelingen in het financieel beheer als een beschrijving van de eventuele knelpunten en de gevolgen daarvan voor de informatiepositie van de Staten.
De belangrijkste bevindingen en conclusies worden op hoofdlijnen gepresenteerd.

Het behalen van wettelijke termijnen begrotings- en verantwoordingscyclus

Vorig jaar heeft de regering voor het eerst een jaarrekening, de jaarrekening 2011, op tijd[2] aangeboden aan de Staten. Dit is een belangrijke mijlpaal in de verbetering van het financieel beheer en hiermee wordt ook aan een belangrijk aspect van behoorlijk bestuur voldaan. Wij hebben het als een uitdaging gezien voor de regering om de wettelijke termijnen voor de aanbieding van zowel de begroting als de jaarrekening te blijven behalen.
Wij constateren dat de minister van Financiën niet in staat is gebleken om de begroting 2013 noch de jaarrekening over het dienstjaar 2012 tijdig aan te bieden aan respectievelijk de Staten en de Algemene Rekenkamer.

Wij hebben ook geconstateerd dat ondanks het feit dat de achterstanden in het opleveren en beoordelen van de jaarrekeningen vorig jaar zijn ingehaald, de behandeling van de jaarrekeningen van 1961 tot en met 2011 in de Staten nog niet heeft plaatsgevonden. Opmerkelijk is dat de Staten relatief veel aandacht besteden aan

[1] Conform artikel 42 lid 1 van de comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) dient de jaarrekening van afgelopen dienstjaar vóór 1 juni van elk jaar aan de Algemene Rekenkamer worden aangeboden.

[2] Volgens artikel 45 van de Cv 1989 dient uiterlijk op 1 september van het jaar, volgend op het jaar waarop de jaarrekening van het Land betrekking heeft, het ontwerp voor een landsverordening tot vaststelling van het saldo van de exploitatierekening te worden aangeboden aan de Staten.

de behandeling van de begroting van het Land terwijl de jaarrekening van het Land, die als input moet dienen voor de behandeling van de begroting, nog nooit in de Staten is behandeld. Hiermee geven de Staten impliciet het signaal af dat verantwoording voor hen minder belangrijk is dan de begroting en missen de Staten de kans om de ministers ter verantwoording te roepen. Het sluitstuk van de begrotingscyclus, van 1961 tot en met 2011, is daarmee vooralsnog achterwege gebleven.

Verdere verbetering van het financieel beheer

Wij constateren dat er voortgang is in de ontwikkelingen die vorig jaar in gang zijn gezet. Op 20 juni 2013 hebben wij van de minister van Financiën een samenvattend overzicht ontvangen van de meest belangrijke lopende projecten in het kader van de verbetering van het financieel beheer van het Land. Dit overzicht is niet uitputtend bedoeld en bevat alleen de meest belangrijke projecten met bijbehorende activiteiten, actoren en streefdata. Het door de minister van Financiën opgesteld overzicht is een vertaling van zijn voornemens om naar een controleerbare jaarrekening toe te werken. Dit is in lijn met de visie van de Algemene Rekenkamer, namelijk dat een (goedkeurende) controleverklaring bij de jaarrekening van het Land van 2015 wordt afgegeven.

Het is de Algemene Rekenkamer nog niet bekend of deze activiteiten en de prioritering daarvan afgestemd zijn met de overige betrokken ministers. Zoals is aangegeven door de minister bevat het overzicht geen geïntegreerde planning van alle benodigde verbeteringen. Uit het onderzoek is gebleken dat de minister van Financiën geen duidelijke mechanisme heeft ontwikkeld om de voortgang van de verbeteringstrajecten te monitoren, te sturen en te beheersen. Echter wenst de Algemene Rekenkamer te vernemen of de minister van Financiën een mechanisme gaat ontwikkelen.

Bij de beschrijving van de voortgang hanteren wij in deze brief dezelfde volgorde als in ons rapport over de jaarrekening 2011. Om de huidige stand van zaken te kunnen vergelijken met die van vorig jaar, hebben we de stand van de ontwikkeling zoals gerapporteerd in ons rapport over de jaarrekening 2011 samengevat in bijlage 1.

Wet- en regelgeving

In zijn reactie op ons rapport over de jaarrekening 2011 heeft de minister van Financiën toegezegd prioriteit te geven aan de comptabele wet- en regelgeving. Op het gebied van wet- en regelgeving is dan ook voortgang geboekt. De ministerraad heeft op 16 oktober 2012 besloten om een werkgroep *Herziening Comptabiliteitsverordening* in te stellen met als taak de comptabele wet- en regelgeving uit te werken. De uitgangspunten die hierbij moeten worden toegepast zijn vastgelegd in het definitief adviesrapport d.d. 17 december 2012 van een externe adviseur. In de bovengenoemde werkgroep zitten vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie, de externe adviseur die het eerder genoemde adviesrapport heeft opgesteld en de Algemene Rekenkamer als toehoorder.
In onderstaande tabel geven wij aan wat de te verwachten eindproducten zijn van de werkgroep met de bijbehorende mijlpalen.

Tabel 1 Verwachte eindproducten en mijlpalen

Op te leveren product	Ontwerp aan de Raad van Ministers	Inwerking-treding
Landsverordening Overheidsaanbestedingen	31 maart 2013	Medio 2013
Landsverordening Financieel beheer	oktober 2013	Medio 2014
Landsverordening Comptabiliteit	Geen datum vastgesteld	1 januari 2015

Bron: kort verslag *kick off* vergadering werkgroep *Herziening Comptabiliteitsverordening* d.d. 12 december 2012

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de werkgroep vertraging heeft opgelopen bij het opleveren van de eerste ontwerplandsverordening Overheidsaanbesteding. Ten tijde van de afronding van dit onderzoek op d.d. 20 juni 2013 was deze ontwerplandsverordening nog niet aangeboden aan de ministerraad. Een belangrijke oorzaak voor de vertraging is gelegen in de werkdruk en in het verschil in prioritering bij de diverse actoren binnen de ministeries. De betrokkenen combineren hun reguliere werkzaamheden met hun participatie in de werkgroep.
De werkgroep heeft geen nieuwe mijlpalen bepaald voor het wetgevingstraject. Wij constateren dat de minister van Financiën een latere datum heeft opgenomen in zijn overzicht voor de implementatie van de Ontwerplandsverordeningen Overheidsaanbestedingen en Financieel beheer dan die vermeld in tabel 1. Het is ons onbekend of de nieuwe data ambtelijk is afgestemd.

Gezien de toegezegde prioritering door de minister maken wij ons zorgen om de vertragingen in dit proces. De herziening van de comptabele wet- en regelgeving is de basis voor de verdere verbetering van het financieel beheer, waaronder de interne beheersing van financiële processen, de financiële informatievoorziening en het controle(bestel). De opgelopen vertraging bij het wetgevingstraject vertaalt zich verder in vertragingen bij de overige verbeteringstrajecten.

Interne beheersing financiële processen

Een optimaal functionerende administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) is naast de wet- en regelgeving een belangrijke pijler van het financieel beheer. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er voor belangrijke financiële processen, waarmee een groot financieel belang is gemoeid, verbeteringstrajecten gaande zijn. Het gaat hier om de verbetering in het subsidieproces en het verbeteringstraject bij het Departement der Belasting én het Departement der Invoerrechten en Accijnzen.

- Subsidieproces

Zowel de Centrale Accountantsdienst (CAD) als de Algemene Rekenkamer hebben meerdere malen gerapporteerd over het gebrek aan monitoring, begeleiding, aansturing

en controle van de gesubsidieerde instellingen door de overheid. Het gevolg hiervan is dat er onvoldoende inzicht bestaat of de besteding van ontvangen subsidie rechtmatig en/of doelmatig plaatsvindt. In oktober 2012 heeft een extern bureau, in opdracht van de minister van Financiën d.d. juni 2012, geadviseerd om een projectorganisatie op te zetten die zorg moet gaan dragen voor de optimalisatie van de subsidieverstrekking en het monitoring- en verantwoordingsproces. De Algemene Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of er (namens de minister) een analyse is verricht naar de haalbaarheid van dit advies. Aangezien de implementatie van dit advies gevolgen heeft voor de ambtelijke organisatie die momenteel taken uitvoeren in het kader van de subsidieverstrekking, achten wij het van belang dat deze analyse wordt uitgevoerd. Wij hebben geconstateerd dat ruim acht maanden na het uitbrengen van het advies hier nog geen definitieve beslissing over is genomen. De minister van Financiën heeft in zijn overzicht van de meest belangrijke lopende projecten aangegeven, dat per 1 september aanstaande, mogelijk een besluit zal worden genomen.

Het besluitvormingstraject voor een herziening van het subsidieproces is complex gezien onder meer het aantal actoren bij de verschillende ministeries die hierbij betrokken zijn. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de vertraging in het nemen van een definitieve beslissing over het wel of niet implementeren van het advies, het gevolg is van onder meer het ontbreken van draagvlak op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Dit gebrek wordt bijvoorbeeld geconstateerd bij de wens van de minister belast met Sociale Zaken om nadere onderzoeken te laten verrichten naar andere mogelijke opties alvorens een beslissing te nemen over het huidig advies. Hiernaast raakt het onderwerp vele belanghebbenden die getroffen kunnen worden door een andere procesgang rondom de subsidieverstrekking. Het creëren van draagvlak voor de gekozen prioriteiten en beleidsvoornemens bij de actoren die invloed hebben op de beslissing is van essentieel belang. Het gebrek aan draagvlak kan zich vertalen in het niet of niet tijdig nemen van beslissingen, wat de voortgang van dit (verbeter) traject negatief kan beïnvloeden.

Gezien het financieel belang van de kostenpost subsidies en de eerder gerapporteerde problemen, achten wij het van belang dat het verbetertraject voor het subsidieproces met de nodige voortvarendheid plaatsvindt.

- Verbeteringstraject Belastingdienst en Douane

In ons rapport over de jaarrekening 2011 hebben wij gerapporteerd dat de verbeteringstrajecten bij het Departement der Belastingen (Belastingdienst) en het Departement der Invoerrechten en Accijnzen (Douane) zich in de beginfase bevonden. Deze zijn inmiddels in volle gang.

Per 1 januari 2013 heeft de ontkoppeling van zowel de Belastingdienst als de Douane van de vroegere Servicio di Impuesto y Aduana (SIAD) plaatsgevonden onder gelijktijdige opheffing van de Directie der Belastingen. Het verbeteringstraject bij zowel de Belastingdienst als de Douane bestaat uit activiteiten die onderling met elkaar samenhangen.

Deze verbetertrajecten hebben nog niet geleid tot volledig geïmplementeerde processen, waardoor wij nog geen onderzoek hebben gedaan naar mogelijke effecten op het financieel beheer.

Financiële informatievoorziening

Aan de verbetering van de financiële informatievoorziening is, naast de invoering van de nieuwe geautomatiseerde financiële informatiesystemen bij de Directie Financiën, verder geen invulling gegeven in de vorm van concrete plannen. De invoering van de nieuwe geautomatiseerde financiële informatiesystemen zou het technisch mogelijk kunnen maken om in financiële informatie te kunnen voorzien. Echter, de invoering van de systemen heeft nog niet geleid tot een concrete verbetering van de managementinformatie. Het opzetten van een financieel managementinformatiesysteem is afhankelijk van de afstemming over de informatiebehoefte tussen de producenten en gebruikers van de informatie, wat ook afhankelijk is van de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en de interne (financiële) beheersing. Wij wijzen erop dat het langer uitblijven van tijdige en betrouwbare financiële informatie, de informatiepositie van zowel de Staten als de regering kan benadelen.

Controle(-bestel)

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de minister van Financiën stappen heeft genomen ter versterking van de CAD. Zo is een extern bureau ingehuurd om een nulmeting van de CAD als organisatie uit te voeren, om het kwaliteitsbeleid van de CAD te evalueren en aan te passen en om de CAD te ondersteunen bij de werving en selectie van personeel. De uitkomst van de nulmeting samen met de uitgangspunten van de nieuwe comptabiliteitsverordening zullen bepalend zijn voor de toekomst(rol) van de CAD in het controlebestel en zo ook voor de werkzaamheden van andere actoren in de controleketen die gebruik maken van de werkzaamheden van de CAD.
Tevens zijn er voorbereidingen gaande om de CAD te laten ondersteunen door een extern bureau. De ondersteuning in 2013 zal zich voornamelijk richten op reguliere onderzoeken en zal moeten leiden tot kennisoverdracht en uitwisseling van ervaring met het personeel van de CAD.

Wij constateren ook dat de minister van Financiën het voornemen heeft om naar een controleerbare jaarrekening toe te werken. In het kader hiervan heeft de minister de CAD verzocht om een onderzoek te verrichten naar de knelpunten die de controleerbaarheid van de jaarrekening in de weg staan en om met concrete adviezen hieromtrent te komen, opdat gewerkt kan worden naar een controleerbare jaarrekening.
Hierbij merken wij op dat deze knelpunten vorig jaar door de Algemene Rekenkamer zijn geïnventariseerd en op hoofdlijnen zijn gerapporteerd in ons rapport over de jaarrekening 2011. Deze knelpunten hebben ook als uitgangspunt gediend voor het plan van aanpak van de werkgroep Comptabel bestel opgenomen in de notitie Comptabel bestel d.d. 22 november 2010. Dit plan vormde de basis voor de te realiseren

verbeteringen in het financieel beheer. Het inventariserend onderzoek van de CAD zou wel een actuele stand kunnen geven van welke tekortkomingen nog relevant zijn en welke reeds opgelost zijn.
De Algemene Rekenkamer zou het toejuichen als de minister de resultaten van dit onderzoek zou kunnen gebruiken om zijn aanpak, met daarbij een ambitieuze mijlpaal, verder te concretiseren ten einde een controleerbare jaarrekening te bereiken.

Informatiepositie Staten
Zoals eerder aangemerkt tast het ontbreken of lang uitblijven van tijdige en betrouwbare (financiële) informatie de informatiepositie van de Staten en de regering aan. Dit kan gevolgen hebben voor zowel de optimale uitoefening van de controletaak door de Staten als de uitvoering van het voorgenomen beleid door de regering. De Algemene Rekenkamer heeft tevens geconstateerd dat de minister van Financiën de Staten niet periodiek informeert over de voortgang van het verbeteringstraject van het financieel beheer.

Conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat er voortgang is geboekt in de ontwikkelingen die vorig jaar in gang zijn gezet. De nagestreefde resultaten zijn echter nog niet zodanig geïmplementeerd dat wij onderzoek kunnen doen naar de effecten of het functioneren hiervan. Gezien de omvang, complexiteit van het verbeteringsproces en het feit dat er pas één jaar voorbij is ná onze laatste onderzoek, vinden wij dit begrijpelijk.
Echter constateren wij ook dat door onder meer het gebrek aan afstemming van prioriteiten tussen de diverse actoren, voornamelijk op bestuurlijk niveau, de voortgang van de ontwikkelingen wordt vertraagd. Zo zien wij bijvoorbeeld dat de Staten de jaarrekeningen tot en met 2011 nog niet hebben behandeld. Bestuurlijk hebben wij vernomen dat er voornemens zijn om voorgenoemde jaarrekeningen voor het einde van dit lopende zittingsjaar te behandelen. De wettelijke termijnen worden overschreden. Hierdoor wordt het streven naar het tijdig afleggen van verantwoording door de regering en de afhandeling door de Staten niet gerealiseerd. Andere voorbeelden zijn de opgelopen vertragingen in het wetgevingstraject, vanwege niet afgestemde prioriteiten en het uitblijven van besluitvorming bij het subsidieproces door het ontbreken van afstemming en draagvlak bij de diverse actoren en belanghebbenden.

Wij zijn van mening dat bij de lopende projecten in het kader van de verbetering van het financieel beheer van het Land, conform het overzicht zoals opgesteld door de minister van Financiën, de nodige bestuurlijke afstemming van prioriteiten en vaststelling hiervan noodzakelijk is. Voor zover ons bekend heeft de minister van Financiën geen mechanisme in het leven geroepen om de monitoring, sturing en beheersing van de verbeteringstrajecten op een efficiënte wijze te realiseren.

Het gebrek aan een geïntegreerde planning die kan dienen om prioriteiten af te stemmen binnen het ministerie van Financiën en andere ministeries, heeft negatieve

gevolgen gehad voor de voortgang van de in gang gezette verbeteringstrajecten. Door het ontbreken van een dergelijke planning en sturingsmechanisme, ontneemt de minister van Financiën zichzelf de mogelijkheid om gebruik te maken van zelf opgelegde normatiek om de bereikte resultaten te monitoren, te evalueren en eventueel tijdig bij te sturen.

Het niet tijdig beschikken over betrouwbare informatie tast de informatiepositie van de Staten en de regering aan en kan gevolgen hebben voor de uitoefening van de controletaak (het budgetrecht) van de Staten en de uitvoering van het voorgenomen beleid door de regering.

Wij bevelen de minister van Financiën aan voor de verbetering van het financieel beheer concrete en meetbare doelstellingen te formuleren met de nadruk op de mijlpalen voor een gestructureerde aanpak van de geplande projecten. Gezien het belang van een goed functionerend financieel beheer dient de minister de efficiënte voortgang van deze projecten te waarborgen. De minister van Financiën dient de voortgang te monitoren, sturen en beheersen. Wij geven de overweging mee hiervoor een trekker aan te stellen die de voortgang en realisatie van deze lopende projecten monitort en coördineert. Ook bevelen wij de minister van Financiën aan om periodiek, op vooraf afgestemde data, de voortgang in het verbeteringstraject van het financieel beheer, met behulp van het overzicht van de meest belangrijke lopende projecten financieel beheer, aan de Staten te rapporteren.

Bestuurlijke reactie minister

Naar aanleiding van uw brief 0381/13.093 d.d. 16 juli 2013 deel ik u mede dat ik het op prijs stel dat de inspanningen van de regering om het financieel beheer van Land Aruba te verbeteren in uw brief worden bevestigd. Het verder verbeteren van het financieel beheer achten wij van groot belang en uw aanbevelingen in dit kader worden zeer op prijs gesteld.

Er is enige vertraging ontstaan in het proces van oplevering en indiening van de jaarrekening 2012 van Land Aruba. De reden hiervan is met name gelegen in de schaarse bezetting bij de afdeling Financiële Rapportage en Analyse van de Directie Financiën. Er is nog enige tijd nodig om de jaarrekening te beoordelen en nader af te stemmen met de Directie Financiën. Ik ben van mening dat het gewenst is de vertraging in het proces van indiening van de jaarrekening bij de Staten zoveel mogelijk te beperken en om niet opnieuw een achterstand in de indiening van jaarrekeningen bij de Staten te laten ontstaan. Wij zullen ernaar streven om de jaarrekening 2012 in ieder geval voor het einde van dit jaar bij de Staten in te dienen. Voor de jaarrekening 2013 zullen wij er opnieuw naar streven om deze per de wettelijke datum in te dienen. Aandacht zal worden gegeven aan kwalitatieve versterking van Directie financiën om dit mogelijk te maken.

Met de herziening van de Comptabiliteitsverordening zal zoals gezegd de basis worden gelegd voor de verdere verbetering van het financieel beheer. De opstelling van een

ontwerp-Landsverordening Overheidsaanbestedingen is vergevorderd, maar dit proces heeft lang geduurd vanwege de beperkt beschikbare tijd van de verschillende betrokkenen. Voordat wordt begonnen met de algehele herziening van de Comptabiliteitsverordening zal de aanpak moeten worden herzien, zodat binnen afzienbare tijd een ontwerp-Landsverordening kan worden opgeleverd. Wij zullen u hierover nader informeren.

De controleerbaarheid van de jaarrekening van het Land is een goede meetlat voor de kwaliteit van het financieel beheer. De Centrale Accountantsdienst heeft opdracht gekregen om een onderzoek te verrichten naar de knelpunten in het financieel beheer die de controleerbaarheid van de jaarrekening in de weg staan en om concrete adviezen te geven om deze knelpunten te kunnen oplossen. Het is mijn bedoeling om aan de hand hiervan een gestructureerd plan van aanpak op te stellen en uit te voeren.

Het verbeteren van het financieel beheer is een omvangrijk en complex proces dat de nodige tijd in beslag zal nemen. De afgelopen jaren hebben wij een duidelijke aanzet hiermee gemaakt, waarbij een aantal belangrijke activiteiten in gang zijn gezet en concrete resultaten zijn bereikt. Een goed voorbeeld hiervan is het wegwerken van de achterstand in de oplevering van de jaarrekeningen, waarmee voor het eerst financieel verantwoording is afgelegd aan de Staten. Het in de komende jaren verder verbeteren van het financieel beheer heeft hoge prioriteit.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister voor zijn reactie op de resultaten en conclusies van ons onderzoek naar de verdere verbetering van het financieel beheer van het Land. Wij vinden het een goede zaak dat de minister de inhoud van onze brief op prijs stelt en aanbevelingen waardeert, maar vinden het een gemiste kans dat de minister geen uitspraak doet over de manier waarop hij zal omgaan met onze aanbevelingen.

De minister erkent dat er vertraging is ontstaan in het proces van oplevering en indiening van de jaarrekening 2012. Hij geeft aan dat de ontstane vertraging dient te worden beperkt om niet opnieuw een achterstand te laten opbouwen. De minister dient, als eindverantwoordelijke voor het binnen de wettelijke termijnen opleveren en indienen van de jaarrekening, de randvoorwaarden hiertoe te creëren en te waarborgen. Daarnaast dient de minister de benodigde tijd voor het beoordelen en afstemmen met de Directie Financiën over de jaarrekening zodanig in te plannen dat rekening wordt gehouden met de (wettelijke) reactie termijnen van alle betrokken actoren. Wij vinden het jammer dat de minister niet eerder de benodigde mensen, geld en middelen beschikbaar heeft gesteld, gezien wij dit in ons rapport over de jaarrekening 2011 hebben aanbevolen. De schaarse bezetting van de afdeling Financiële Rapportage en Analyse is al jaren een bekend knelpunt geweest. In ons rapport over de jaarrekening 2011 hebben wij het blijven behalen van de wettelijke termijnen voor de begrotings- en verantwoordingscyclus als een uitdaging gezien. Reden waarom wij het opstellen van een concrete en gestructureerde planning hebben aanbevolen. Voor de

Algemene Rekenkamer is het opnieuw streven van de minister naar een tijdige oplevering van de jaarrekening 2013, zonder een concreet plan van aanpak, niet genoeg.

Wij vinden het een goede zaak dat de minister de huidige aanpak van de herziening van de Comptabiliteitsverordening zal herzien alvorens met de algehele herziening van de Comptabiliteitsverordening wordt begonnen. Wij wachten, zoals toegezegd door de minister, binnenkort een herziende gestructureerde aanpak met mijlpalen van de minister af, waarbij rekening is gehouden met de door de Algemene Rekenkamer gerapporteerde knelpunten zoals het gebrek aan duidelijke afstemming van prioriteiten, het gebrek aan beschikbare capaciteit en ook het gebrek aan toezicht over de voortgang van dit proces. Gezien het belang voor de informatiepositie van de Staten, raden wij de minister aan de Staten over deze aanpak te informeren.

De minister geeft aan dat de Centrale Accountantsdienst een onderzoek zal verrichten naar de knelpunten in het financieel beheer die de controleerbaarheid van de jaarrekening in de weg staan waarbij de CAD concrete adviezen dient te geven om deze te kunnen oplossen. Wij juichen dit initiatief van de minister toe. In zijn reactie heeft de minister toegezegd dat hij aan de hand van het resultaat van het onderzoek van de CAD, een gestructureerd plan van aanpak zal opstellen en laten uitvoeren. Wij achten het van belang dat dit onderzoek spoedig wordt afgerond en dat de Staten hierover worden geïnformeerd. De Algemene Rekenkamer wijst er nogmaals op dat deze opdracht specifiek gericht is op de knelpunten die de controleerbaarheid van de jaarrekening in de weg staan en niet de algehele verbetering van het financieel beheer van het Land afdekt. Het verbeteren van het financieel beheer van het Land is breder en raakt diverse processen over de hele linie aan.
De Algemene Rekenkamer wil nogmaals benadrukken om bij het opstellen van een gestructureerd plan van aanpak rekening te houden met een ambitieuze mijlpaal teneinde een controleerbare jaarrekening te bereiken.

De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat het de minister niet gelukt is om de jaarrekening 2012 tijdig op te leveren waardoor wederom weer een achterstand in de oplevering van de jaarrekening is ontstaan. Te betreuren is dat de jaarrekeningen van het Land over de jaren 1961 tot en met 2011 die vorig jaar aan de Staten zijn aangeboden, nog niet door de Staten zijn behandeld. Ondanks de inspanningen om de achterstand in de oplevering en aanbieding van de jaarrekeningen tot en met 2011 in te halen, bestaat er formeel nog een achterstand in de afhandeling van de jaarrekeningen van het Land. De minister van Financiën is ook gebaat bij een spoedige afhandeling van de jaarrekening door de Staten. Wij raden de minister dan ook aan om richting de Staten toe, op aan te dringen. De behandeling van de jaarrekening in de Staten zou als input moeten dienen voor de verdere verhoging van de kwaliteit van de jaarrekening en de begroting als financiële en verantwoordingsdocumenten. Het is aan te raden dat de Staten dit van de regering verwachten.

De Algemene Rekenkamer is tevreden dat de minister de omvang en complexiteit van het proces van het verbeteren van het financieel beheer inziet, zo ook dat dit als hoge prioriteit wordt aangemerkt voor de komende jaren. Juist de omvang en complexiteit van het proces maken het van essentieel belang dat de minister de voortgang kan monitoren, sturen en beheersen. Hierbij handhaven wij onze aanbeveling om met concrete en meetbare doelstellingen te komen, met de nadruk op het aangeven van mijlpalen en een gestructureerde aanpak van de geplande projecten. Wij geven de overweging mee om hiervoor een trekker aan te stellen.

De Algemene Rekenkamer wil benadrukken dat zij met al haar onderzoeken en daarmee samenhangende publicaties een impuls wenst te geven aan het verder verbeteren van het openbaar bestuur op Aruba. Zij is dan ook altijd gaarne bereid om hier waar mogelijk een helpende hand te bieden en zal de ontwikkelingen op dit terrein blijven volgen.

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief aan alle Statenleden te doen toekomen.

Hoogachtend,

ALGEMENE REKENKAMER

G. Werleman	mr. F. Nuboer	drs. L. Wong
voorzitter	vice-voorzitter	lid

Bijlage: Overzicht stand van zaken betreffende de verbeteringen in het financieel beheer land Aruba.

Bijlage: Stand van zaken verbeteringen in het financieel beheer land Aruba[3]

Onderwerp	Structurele tekortkomingen (van de afgelopen 25 jaar)	Stand van de ontwikkelingen conform rapport over de jaarrekening 2011
Inhalen achterstanden	Vanaf 1986 tot en met 2010 zijn de jaarrekeningen van het Land nog nooit door de regering aangeboden aan de Staten.	De achterstand in de samenstelling, beoordeling en aanbieding van de jaarrekeningen 1961-2010 aan de Staten is ingehaald. Daarnaast is voor het eerst een jaarrekening van het Land conform de wettelijke termijn aangeboden aan de Staten. Dit betreft de jaarrekening 2011.
Wet-en regelgeving	De CV 1989 en andere regelingen zoals de Centrale Begrotings- en Financiële Administratie (CBFA) en de Regeling Overige Financiële Administraties (ROFA) die betrekking hebben op het financieel beheer zijn ontoereikend, verouderd, onduidelijk of ontbreken.	Er is een concept-adviesrapport uitgebracht per 16 december 2011. Nog geen besluit genomen over dit advies; in dit advies worden de uitgangspunten voor een nieuwe comptabiliteitsverordening uiteengezet.
Interne beheersing van financiële processen	De interne beheersing is onvoldoende; De AO/IC is niet vastgelegd, is niet actueel of wordt niet nageleefd, zowel voor centraal uitgevoerde financiële processen als voor de financiële processen op dienstenniveau.	• Er bestaan plannen, voornamelijk gericht op de kwantitatieve bezetting en de automatisering van de Directie Financiën, SIAD en Departamento Recurso Humano. • Er zijn nog geen plannen voor het actualiseren van de AO/IC van overheidsdiensten.
		Geconstateerde ontwikkelingen van de interne beheersing van financiële processen: • Vacature hoofd Financiële Rapportage en Analyse FRA bij de Directie Financiën per 1 april 2012 ingevuld; de afdeling FRA stelt de jaarrekening samen. • Ondersteuning van Stichting Overheidsaccountants Bureau (SOAB) bij de samenstelling van de jaarrekeningen van 2008-2011. De SOAB heeft aanbevelingen gegeven ter verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening in de toekomst. De aanbevelingen zijn reeds aan de minister van Financiën aangeboden. • Aanpassingen van het subsidienormenkader; Aan een extern bureau is gevraagd om te adviseren over het subsidieproces en subsidieregeling. Door de Algemene Rekenkamer is hier nog geen onderzoek naar verricht. • Er zijn verbeterprocessen bij de SIAD in gang gezet; nog in beginfase. Door de Algemene Rekenkamer is hier nog geen

[3] Conform rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van de Algemene Dienst van het land Aruba over het dienstjaar 2011 d.d. 16 augustus 2012

		onderzoek naar verricht.
Financiële informatie-voorziening	De financiële informatievoorziening is niet op orde. De twee oorzaken zijn: • De gebrekkige interne beheersing van de financiële processen leidt ertoe dat de financiële gegevens nog onvoldoende betrouwbaar zijn. • Er ontbreekt een managementinformatiesysteem dat er voor zorgt dat op het juiste moment over de juiste informatie kan worden beschikt.	Plannen zijn nog onvoldoende concreet; de Algemene Rekenkamer heeft hier nog geen onderzoek naar verricht. Geconstateerde ontwikkelingen van financiële informatievoorziening: • De Directie Financiën gebruikt sinds maart 2011 een nieuw systeem voor de financiële administratie. • Er is een start gemaakt met het opschonen van de financiële administratie.
Controle	Er heeft weinig financiële controle plaatsgevonden en de reikwijdte van de controle die wel plaatsvindt, is heel beperkt vanwege onder meer de tekortkomingen in het financieel beheer.	Plannen richten zich vooral op het werven van personeel door de controleorganen.
Budgetrecht	De afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer een aantal belangrijke tekortkomingen geconstateerd die met de kwaliteit van de begroting en het begrotingsproces samenhangen. Deze tekortkomingen tasten het budgetrecht van de Staten aan.	Achterstallige jaarrekeningen 1961-2010 en de jaarrekening 2011 zijn voor 1 september 2012 aangeboden aan de Staten. Hiermee is een fundament gelegd voor wat moet resulteren in een jaarlijkse verantwoording over het gevoerde beleid en de begrotingsuitvoering.

Bijlage 4: Rapportbrief onderzoek informatiewaarde begroting 2012

Aan de voorzitter van de Staten
Hare Excellentie mevrouw drs. M. Lopez-Tromp
L.G. Smith Boulevard 72
Aruba

Betreft: Onderzoek naar de *Informatiewaarde van de begroting*

Ons kenmerk: 0698/13.219

Datum: 13 december 2013.

Excellentie,

Middels deze brief wenst de Algemene Rekenkamer u op de hoogte te stellen van de conclusies, bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting van het land Aruba (Land). Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoek naar de jaarrekening 2012 van het Land (jaarrekening 2012) en de resultaten hiervan zouden in eerste instantie in het rapport over de jaarrekening 2012 worden gepubliceerd. Aangezien de jaarrekening 2012 niet op tijd bij ons is ingediend, hebben wij besloten om de resultaten van het onderzoek naar de *Informatiewaarde van de begroting* afzonderlijk te publiceren om de relevantie van de bevindingen te behouden.

Het doel van de Algemene Rekenkamer met dit onderzoek is om aandacht te vestigen op het belang van dit onderwerp, gezien vanuit het perspectief van het budgetrecht en de daarmee samenhangende informatievoorziening aan de Staten. Onderzoek naar de informatiewaarde van documenten is een breed en divers terrein. Dit onderzoek is amper het begin van wat moet gaan uitgroeien tot een vast onderdeel van onderzoek bij het Land.

De Algemene Rekenkamer heeft de conclusies, bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek op 24 september 2013 aan de regering voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Wij hebben op 29 november 2013 de reactie van de minister belast met Financiën ontvangen. In onderhavige brief hebben wij zowel de reactie van de minister als het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Wij zullen aan de regering een brief met een identieke inhoud doen toekomen.

Hierna volgt de complete rapportage van ons onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting, zoals deze op 24 september jl. aan de regering is voorgelegd.

Rapportage onderzoek Informatiewaarde van de begroting van het Land

Achtergrond, definities en reikwijdte onderzoek

In eerdere rapporten heeft de Algemene Rekenkamer op een summiere wijze gerapporteerd over de beperkingen in de informatiewaarde van onder andere de begroting van het Land.

De informatiewaarde van de begroting hangt samen met de kwaliteit en kwantiteit van de beleidsinformatie die hierin is opgenomen.

Onder *beleidsinformatie* verstaan wij de gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting of jaarrekening over (1) de doelstellingen van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten (begroot en werkelijk).

Het was in eerste instantie de bedoeling om ook de beleidsinformatie die is opgenomen in de jaarrekening mee te nemen in het onderzoek. Dit is echter niet meer gelukt vanwege het niet tijdig ontvangen van de jaarrekening 2012.

Wij hebben onderzoek gedaan naar de totstandkoming van beleidsinformatie, de beschikbaarheid en de bruikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting. Voor een definitie van de gehanteerde begrippen wordt verwezen naar bijlage 1. Wij hebben ten behoeve van dit onderzoek begrotingen van voorgaande jaren bestudeerd. Vanwege het verband met de jaarrekening 2012 hebben wij, ondanks de gedateerdheid, besloten om de Memorie van Toelichting op de begroting van het land Aruba 2012 (begroting 2012) als specifiek voorbeeld te nemen. Hiernaast hebben wij ook gekeken naar de vragen van de Staten, die in het kader van de schriftelijke parlementaire behandeling zijn gesteld. De resultaten van dit onderzoek zijn ook relevant voor toekomstige begrotingen, zolang de opzet en omvang van beleidsinformatie in dezelfde vorm als de begroting 2012 wordt gepresenteerd.

Belang en wettelijk kader beleidsinformatie

Beleidsinformatie is belangrijk om verschillende redenen. Door het opnemen van beleidsinformatie in de begroting en de jaarrekening, krijgt een minister de kans, om onder andere zijn doelstellingen en activiteiten met bijbehorende budgettaire gevolgen te presenteren, om de Staten van zijn beleidsprioriteiten te overtuigen en om zijn behaalde resultaten te presenteren. Ook krijgt de minister de gelegenheid om uit te leggen waarom bepaalde mijlpalen niet zijn gehaald, hoe hij van plan is om de mijlpalen alsnog te halen en om uitleg te geven indien er nieuwe mijlpalen noodzakelijk zijn.

Beleidsinformatie staat dus centraal in de relatie tussen de regering en de Staten en is van kardinaal belang bij de uitvoering van het budgetrecht door de Staten. Voor het kunnen nemen van gefundeerde beslissingen dienen de Staten te beschikken over

gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting (in de Memorie van Toelichting) over de doelstellingen van beleid, de beoogde effecten van het beleid, de daartoe te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Indien de aangeboden beleidsinformatie niet voldoende is, kunnen de Staten aan de verantwoordelijke minister(s) vragen om additionele en andersoortige beleidsinformatie beschikbaar te maken.

Goede beleidsinformatie is verder een essentiële vereiste voor een adequaat functionerende overheid. Er dient kwalitatief goede informatie voorhanden te zijn, waarop beleidsbeslissingen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid en de uitvoering hiervan kunnen worden gemonitord, en indien nodig, tijdig kunnen worden bijgestuurd. Hiernaast is het informeren van burgers over de plannen van de overheid en de verantwoording van de prestaties van de overheid en de daarmee gemoeide (financiële) middelen, een essentieel onderdeel van behoorlijk bestuur.

Het wettelijk kader voor beleidsinformatie, in zowel de begroting als de jaarrekening van het Land, is te vinden in de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989). In de CV 1989 wordt bepaald dat de Memorie van Toelichting op de begroting onder andere een uiteenzetting van het beleid moet bevatten. Voor de jaarrekening is in de CV 1989 onder andere opgenomen dat de jaarrekening een toelichting op de exploitatierekening dient te bevatten. De bepalingen in de CV 1989 zijn voor zowel de begroting als de jaarrekening niet verder uitgewerkt in kwaliteitsnormen en/of richtlijnen voor het (inhoudelijk) opstellen van beleidsinformatie.

Conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat de gepresenteerde beleidsinformatie van de verschillende ministeries in de meeste gevallen niet toereikend is om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. De beschikbaarheid van de beleidsinformatie is dus niet optimaal. De oorzaken hiervan liggen onder andere in het proces van de totstandkoming van de beleidsinformatie. Zo is de omgeving, waarbinnen de Memorie van Toelichting tot stand komt, complex door het aantal actoren en het ontbreken van richtlijnen voor het opstellen van beleidsinformatie.

De tekortkomingen in de beschikbaarheid van beleidsinformatie hebben een negatieve invloed op de bruikbaarheid van de begroting, gezien vanuit het perspectief van de gebruiker hiervan. Een begroting, waarvan de bruikbaarheid beperkingen kent, tast de informatiepositie van de Staten aan en vergroot de kans op het niet naar behoren kunnen uitoefenen van het budgetrecht. De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen over de beperkingen in het gebruik van het budgetrecht van de Staten.

Hiernaast zien wij het ontbreken van een gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten, over wat de reikwijdte van de beleidsinformatie zou moeten zijn, binnen het huidige autorisatieniveau van de begroting. Met normatiek bedoelen wij normen en richtlijnen over de inhoud en het gebruik van de beleidsinformatie in de Memorie van

Toelichting, die door beide partijen worden gedragen. Dit gebrek aan gedeelde normatiek leidt tot het stellen van vragen door de Staten tijdens de parlementaire behandeling van de begroting die niet perse gerelateerd zijn aan de goedkeuring van de begroting en/of niet aansluiten op het autorisatieniveau van de goedkeuring van de begroting.

Het plaatsen van dit onderwerp op de politieke agenda is een vereiste om te beginnen met het creëren van draagvlak voor het verhogen van de bruikbaarheid van de begroting. De bruikbaarheid van de begroting moet in het teken staan van het budgetrecht van de Staten. Door een verschuiving in denkwijze zal de producent van de beleidsinformatie rekening dienen te gaan houden met het perspectief van de gebruiker van de beleidsinformatie. Hierbij spelen elementen als de leesbaarheid van de Memorie van Toelichting, een toegankelijk taalgebruik, de hoeveelheid en de soort beleidsinformatie die gedeeld wordt met de Staten, de specificering van doelen, het op heldere wijze in kaart brengen van budgettaire gevolgen en het zorgen voor een bepaalde mate van uniformiteit en consistentie tussen ministeries, een belangrijke rol.

Bevindingen

De conclusies van dit onderzoek worden ondersteund door bevindingen die hieronder nader worden toegelicht.

Totstandkoming beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

De totstandkoming van beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting hangt samen met het totstandkomingsproces van de begroting als geheel. Dit totstandkomingsproces van de begroting is wettelijk bepaald en is ook beschreven in door de Directie Financiën opgestelde richtlijnen. Het onderdeel betreffende de totstandkoming van de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting als zelfstandig product, is echter niet schriftelijk beschreven. In de praktijk wordt min of meer wel een vaste procedure gevolgd. In bijlage 2 is een tabel opgenomen, waarin dit deelproces op hoofdlijnen wordt beschreven.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er diverse factoren aanwezig zijn die de omgeving, waarbinnen de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting tot stand komt, complex maken. Hieronder worden de drie belangrijkste factoren nader toegelicht:

1. Het aantal actoren betrokken bij de totstandkoming van de Memorie van Toelichting is groot. Dit brengt met zich mee dat het onderhouden van effectieve communicatielijnen en het afstemmen van de beleidsprioriteiten en de daarmee samenhangende budgettaire gevolgen binnen de financiële kaders van de regering een uitdaging is. Dit ondanks het bestaande coördinatie-mechanisme van zowel de Directie Financiën als het bureau van de minister van Financiën.
2. Er ontbreken specifieke schriftelijke richtlijnen voor het opstellen van beleidsinformatie in de begroting. Het gaat hier niet om richtlijnen voor de selectie van beleidsvoornemens of beleidsprioriteiten, maar om richtlijnen over de minimale kwaliteitseisen voor de vorm waarop beleidsterreinen aan de Staten dienen te worden gepresenteerd. Het ontbreken

van dergelijke richtlijnen heeft tot gevolg dat elke minister een eigen vorm kiest voor het presenteren van de beleidsinformatie. Zo geven bepaalde ministers beleidsinformatie op het niveau van de onder hen ressorterende diensten, terwijl andere ministers beleidsinformatie geven op ministerieniveau. Hiermee bedoelen wij dat sommige ministers specifiek ingaan op de doelen en activiteiten van bepaalde diensten terwijl andere ministers de overkoepelende kaders voor een ministerie aangeven. Ook komt het voor dat ministers beleidsinformatie opnemen over instellingen die op afstand zijn geplaatst en die dus niet onder de directe invloedsfeer van de minister vallen. Dit gebrek aan uniformiteit kan onduidelijkheden creëren over het abstractieniveau en de reikwijdte van de politieke verantwoordelijkheid dat de Staten als uitgangspunt dient te hanteren bij de discussie in het kader van de goedkeuring van de begroting.

3. Naast het aantal actoren en het ontbreken van richtlijnen, zijn de overlappingen in de tijd van de diverse activiteiten in een bepaald dienstjaar, een factor die de omgeving complexer maakt. Dit hangt samen met de structureel te late indiening en goedkeuring van de begroting van het Land. Een te late indiening van de begroting en goedkeuring daarvan, betekent namelijk dat een minister en de daaronder ressorterende diensten in een bepaald dienstjaar bezig zijn met de uitvoering van een beleid, zonder de precieze kennis van de definitieve budgettaire ruimte van dit beleid. Tegelijkertijd zijn dezelfde actoren bezig met de concretisering van het beleid van het volgend dienstjaar.

Een complexe omgeving kan een verlies aan kwaliteit van de beleidsinformatie veroorzaken doordat een situatie binnen een dergelijke context niet goed te overzien en/of te beheersen is en de kans vergroot wordt op verkeerde inschattingen en verkeerd gestelde prioriteiten.

Beschikbaarheid beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

Om na te gaan in hoeverre beleidsinformatie beschikbaar was hebben wij voor zeven beleidsterreinen bij de zeven ministeries onderzocht, of er in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 minimaal informatie te vinden was over de doelen die de ministers willen bereiken, de daarmee samenhangende activiteiten en de integrale kosten van het beleid die ten laste komen van de begroting van het Land.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gepresenteerde beleidsinformatie van de verschillende ministeries in de meeste gevallen niet toereikend is om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Zo blijkt namelijk dat voor de meeste beleidsterreinen ministers alleen duidelijk maken welke activiteiten ze gaan ondernemen en niet welke concrete doelen daarmee worden nagestreefd. Tijdspaden, streefwaarden en indicatoren ontbreken daarbij soms in het geheel. Hiernaast is de informatie over de activiteiten in diverse gevallen te beperkt om een duidelijk beeld te krijgen van de reikwijdte van de activiteiten en de samenhang hiervan met de te bereiken doelen. Over de hele linie is de informatie over de integrale kosten van de beleidsterreinen die ten laste komen van de begroting van het land niet op een efficiënte wijze uit de aangeboden informatie te achterhalen. Dit illustreren wij aan de hand van een aantal voorbeelden dat in tabel 1 wordt gepresenteerd.

Tabel 1: Bevindingen Beschikbaarheid beleidsinformatie

Onderwerp	Bevindingen beschikbaarheid beleidsinformatie
Consumentenbeleid *Ministerie van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur*	In de Memorie van Toelichting zijn wel activiteiten opgenomen maar een specifiek doel ontbreekt volledig. Hierdoor ontbreekt er inzicht in het verband tussen de doelen en de daarbij behorende activiteiten. Ook de integrale geraamde kosten van het uitvoeren van dit beleid zijn niet te herleiden uit de Memorie van Toelichting.
Beleid inzake jeugdcriminaliteit *Ministerie van Justitie en Onderwijs*	Er wordt een doel beschreven zonder vermelding van streefwaarden en mogelijke prestatiemaatstaven. Hiernaast worden speerpunten genoemd, maar geen concrete activiteiten die uitgevoerd zullen worden om het doel te bereiken. Ook de integrale kosten van het uitvoeren van dit beleid zijn niet te herleiden uit de Memorie van Toelichting.
Beleid inzake Voeding en Beweging *Ministerie van Volksgezondheid en Sport*	Er is sprake van een doel en duidelijke activiteiten gebaseerd op een schriftelijk vastgelegd plan. Het blijft echter onduidelijk hoe de resultaten achteraf gemeten zullen worden en welk tijdspad gehanteerd wordt.
Beleid Sociale Vormingsplicht *Ministerie van Algemene Zaken*	De plannen ten behoeve van de Sociale Vormingsplicht stonden ook al in de begroting 2011. In de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 ontbraken er echter enkele kerngegevens zoals de doelstellingen, de grootte van de problematiek en de streefwaarden zodat de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012 zelfstandig bruikbaar is.
Beleid Revitalisatie San Nicolas *Ministerie Infrastuur, Integratie en Milieu*	De verschillende infrastructurele projecten hebben een looptijd die over meerdere dienstjaren is verspreid. De informatiepositie van de Staten wordt vergroot indien de voortgang per dienstjaar duidelijker wordt gepresenteerd.

Ook hebben wij gezien dat bij bepaalde ministeries beleidsdoelstellingen en activiteiten van derden in de Memorie van Toelichting worden opgenomen, waar de minister geen directe hiërarchische relatie mee heeft. In onderstaande voorbeelden maakt de minister niet goed duidelijk hoe hij zal waarborgen dat de doelstellingen die hij voor ogen heeft door deze derden gerealiseerd zullen worden.

Onderwerp	Bevindingen beschikbaarheid informatie
Energiebeleid *Ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie*	Het opnemen van plannen en projecten die uitgevoerd moeten worden door overheidsvennootschappen WEB en ELMAR.
Toerismebeleid *Ministerie van Toerisme en Transport*	Het opnemen van de marketingactiviteiten van de Aruba Tourism Authority (ATA) in het kader van het toerismebeleid.

Beschikbaarheid beleidsinformatie schriftelijke parlementaire behandeling

Voor de evaluatie van de beschikbaarheid van de beleidsinformatie heeft de Algemene Rekenkamer ook gekeken naar de schriftelijke parlementaire behandeling van de begroting. Voor de Staten is de schriftelijke behandelingsfase van belang aangezien in deze fase additionele informatie kan worden verzocht die niet reeds in de Memorie van Toelichting wordt aangeboden. De vragen van de Staten worden opgenomen in een verslag. Dit verslag bevat

voor de begroting 2012 meer dan 1000 vragen die niet zijn gestructureerd naar belang en/of prioriteit.

Binnen het groot aantal vragen dat de Staten stellen, zijn er veel relevante en terechte vragen. Zo hebben wij gezien dat de vragen over de beleidsterreinen, die de Algemene Rekenkamer heeft onderzocht, overeenkomen met aspecten die door ons als een leemte in de beleidsinformatie is aangemerkt.

Wij hebben echter ook geconstateerd dat veel vragen die gesteld worden tijdens de schriftelijke parlementaire behandeling, een indicatie zijn van het ontbreken van gedeelde normatiek over de reikwijdte van de beleidsinformatie, zoals gepresenteerd in de Memorie van Toelichting van de begroting 2012. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het stellen van vragen die niet per se gerelateerd zijn aan de goedkeuring van de begroting. De bedoeling van de Memorie van Toelichting is om een uiteenzetting van beleid met bijbehorende doelstellingen voor de toekomst te presenteren. Veel vragen van de Staten gaan echter niet over bedoelde samenhang in de toekomst, maar hebben meer betrekking op de verantwoording van reeds bereikte of niet bereikte resultaten in voorgaande dienstjaren. De verantwoording van de prestaties van de overheid is zeker van belang voor de Staten. De resultaten van de parlementaire behandeling van de verantwoording zouden als input moeten dienen voor de begrotingsbehandeling. De parlementaire discussie over bereikte resultaten hoort echter bij uitstek bij de behandeling van de jaarrekening/jaarverslag en zou de behandeling van de begroting niet moeten overheersen. Er is nog nooit een parlementaire behandeling geweest van de verantwoording van de regering, hierdoor wordt een kans gemist om invulling te geven aan het budgetrecht en om vragen over de verantwoording c.q. de begroting binnen de juiste context te kanaliseren.
- Het stellen van vragen die te maken hebben met een ander autorisatieniveau dan de goedkeuring van de begroting. Het autorisatieniveau van de Staten is op het niveau van budgethouder/hoofdkostensoorten. De regering presenteert het cijfermatig deel van de begroting op dit niveau, terwijl zij ook nadere informatie verschaft op een meer gedetailleerd niveau. Wij hebben geconstateerd dat de Staten veel vragen stellen op een detailniveau, dat niet aansluit op het autorisatieniveau van de Staten.

  Door de discussie op een gedetailleerder niveau dan het autorisatieniveau van de Staten te voeren, wordt de parlementaire discussie in de context van individuele posten en/of activiteiten geplaatst. De Memorie van Toelichting zou het platform moeten zijn om de parlementaire discussie te richten op de samenhang tussen de doelen, geplande activiteiten en de bijbehorende budgettaire gevolgen op het autorisatieniveau van de Staten.

De Algemene Rekenkamer ziet in dit kader dat de regering sommige vragen van de Staten naar aanleiding van de Memorie van Toelichting heel uitgebreid beantwoordt en andere vragen juist heel summier of niet. Sommige vragen worden niet schriftelijk beantwoord, maar worden tijdens de openbare vergadering behandeld. Uit ons onderzoek is gebleken dat er geen schriftelijke richtlijnen voor de beantwoording van de vragen van de Staten bestaan. Aspecten als de politieke gevoeligheid van bepaalde onderwerpen, de complexiteit van de onderwerpen, het aantal vragen, de relevantie en

het abstractieniveau van de vragen en het beperkte tijdsbestek, spelen een rol bij het beantwoorden of niet beantwoorden van een bepaalde vraag.
Wij hebben verder ook geconstateerd dat er geen of zeer beperkt evaluaties plaatsvinden door de betrokken actoren van de (soorten) vragen van de Staten. Hierdoor zijn er geen directe aangrijpingspunten voor verbeteringen in de beschikbaarheid van de beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting van de begroting van een volgend dienstjaar.

Bruikbaarheid beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

De bruikbaarheid van de begroting als document is afhankelijk van de beschikbaarheid van de beleidsinformatie die hierin is opgenomen. Wij zien pogingen van de Staten om de bruikbaarheid van de begroting onder de aandacht van de regering te brengen. Zo hebben de Staten in hun Verslag naar aanleiding van de behandeling van de begroting 2012 aangegeven dat de aanbieding van de begroting in samengestelde vorm, namelijk één landsverordening, waarin alle begrotingen zijn opgenomen, in plaats van één landsverordening per ministerie, als een achteruitgang wordt beschouwd aangezien dit een beperking is van de mogelijkheid om voldoende aandacht te besteden aan elk van de beleidsterreinen en de daarbij behorende begrotingen.
Daarnaast is door de Staten aangegeven dat de *vereenvoudigde* vorm en opzet van het ontwerp tekort doet aan het budgetrecht van de Staten, aangezien de begrotingen van alle ministeries onder één wetsartikel zijn gebracht. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat er geen mogelijkheid bestaat om de begroting van een ministerie af te keuren zonder meteen de complete landsverordening af te keuren.
De Staten hebben de regering verzocht om een evaluatie van de vorm en de wijze van behandeling van de begroting te laten verrichten en de resultaten van het onderzoek nog voor het opstellen van de begroting 2013 met de Staten te bespreken. De regering heeft aangegeven dat zij een dergelijke evaluatie op een later tijdstip wenst uit te voeren. De regering heeft niet aangegeven binnen welk termijn een dergelijke evaluatie zal plaatsvinden.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan om in overleg met de Staten en de rest van het kabinet initiatieven te nemen om het onderwerp informatiewaarde van de begroting en van de jaarrekening op de politieke agenda te plaatsen. Het uitvoeren van een evaluatie van de vorm en wijze van de behandeling van de begroting, conform het verzoek van de Staten, zou een belangrijke eerste stap kunnen zijn.
De resultaten van deze evaluatie zouden moeten leiden tot een verbetering van de beschikbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting en daarmee dus moeten leiden tot een versterking van de informatiepositie van de Staten. In dit kader ligt het voor de hand dat er schriftelijke richtlijnen worden opgesteld, waarin de minimale inhoudelijke kwaliteitseisen voor het opstellen van de beleidsdoelen, de daarvoor te verrichten activiteiten en de daaraan gekoppelde budgettaire gevolgen, zijn verwerkt. Het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie en het gewenste abstractieniveau van de goedkeuring van de begroting en de gevolgen hiervan zouden

meegenomen kunnen worden in de evaluatie. Wij geven daarom de overweging mee om de schriftelijke richtlijnen op te nemen in de nieuwe Comptabiliteitsverordening. Dit laatste draagt bij aan de vorming van een gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten over de kwaliteitseisen van beleidsinformatie in documenten zoals de begroting en de jaarrekening.

Binnen dit alles staat het budgetrecht van de Staten centraal. Dit recht is een belangrijk middel om controle uit te oefenen op het functioneren van het bestuur. Deze controle kan alleen effectief zijn indien de relevante informatie tijdig beschikbaar is. Ook de regering is gebaat bij een optimale uitoefening van het budgetrecht, aangezien daarmee het overheidshandelen scherp wordt gehouden. De Algemene Rekenkamer laat het daarom niet na, om wederom de nadruk te leggen op het voldoen aan de wettelijke termijnen, zoals neergelegd in de CV 1989.

Op 29 november 2013 heeft de minister belast met Financiën gereageerd op onze conceptrapportage. Zijn reactie geven we hierna integraal weer.

Bestuurlijke reactie minister

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw rapportage van het onderzoek naar de informatiewaarde van de begroting. Ik deel uw mening dat de bruikbaarheid van de begroting dient te worden verbeterd, met name door in de begroting een duidelijke samenhang aan te brengen tussen de beleidsdoelen, de te verrichten activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Er zullen in overleg met de Staten richtlijnen moeten worden opgesteld voor de inhoud en vormgeving van de te verstrekken beleidsinformatie. Ook de layout van de begroting zal moeten worden aangepast zodat het een toegankelijk en helder document wordt.

Het verbeteren van de informatiewaarde van de begroting is een omvangrijk project waarbij veel actoren betrokken zijn. Het betekent voor de betrokkenen, waaronder de Directie Financiën maar ook voor de diensthoofden en begrotingscoördinatoren een ingrijpende verandering bij het formuleren van doelstellingen, het plannen activiteiten en het budgetteren. Ook zullen bij de herziening van de Comptabiliteitsverordening aspecten ten aanzien van het begrotingsproces en de inhoud van de begroting moeten worden meegenomen.

Gezien het korte tijdsbestek is het niet haalbaar om reeds in de begroting 2014 significante verbeteringen in de informatiewaarde aan te brengen. Het streven van de regering is om met de begroting 2015 een eerste verbeterslag te maken. Het voornemen is om de Comptabiliteitsverordening 1989 voorafgaand aan het begrotingsjaar 2015 aan te passen, in elk geval voor de onderdelen begroting en jaarrekening. Dit zal effect hebben op de informatiewaarde van de begroting 2015 aangezien dan eenduidigheid bestaat over het toe te passen begrotingsstelsel, het proces van totstandkoming van de begroting wordt herzien en de minimale vereisten voor de inhoud van de begroting zullen worden vastgelegd. Hierbij zal rekening worden

gehouden met de functies die de begroting dient te vervullen ten behoeve van verschillende gebruikers ervan.

De verdere inhoudelijke verbetering van de beleidsinformatie waarbij heldere doelstellingen worden geformuleerd en waarbij de te verrichten activiteiten en daarmee samenhangende kosten in kaart worden gebracht zal een proces zijn waarin de inzet van alle verschillende actoren een belangrijke rol speelt. Ook de betrokkenheid van de Staten zal hierbij worden gevraagd. Zoals u ook stelt, de bruikbaarheid van de begroting dient in het teken te staan van het budgetrecht van de Staten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister het met ons eens is dat de bruikbaarheid van de begroting dient te worden verbeterd, met name door in de begroting een duidelijke samenhang aan te brengen tussen de beleidsdoelen, de te verrichten activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Wij bevestigen dat het om een proces van lange adem gaat. De Algemene Rekenkamer juicht het streven van de regering toe, om met de begroting 2015 een eerste verbeterslag te maken. Dit betekent echter wel dat de minister op zeer korte termijn concrete acties dient te ondernemen, gezien dit begrotingstraject reeds in april 2014 van start gaat. Wij zijn bereid om al in deze fase, onze kennis op dit gebied met de betrokken actoren te delen. Wij vinden het zeer positief dat de minister onze overweging, om schriftelijke richtlijnen op te nemen in de nieuwe Comptabiliteitsverordening, overneemt. Gezien de plannen van de minister om de Comptabiliteitsverordening 1989 voorafgaand aan het begrotingsjaar 2015 aan te passen en de reeds geconstateerde vertragingen van deze herziening, is het belangrijk om blijvende aandacht te geven aan dit proces.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens dat de inzet van alle verschillende actoren een belangrijke rol speelt bij de verdere inhoudelijke verbetering van de beleidsinformatie in de begroting. Wij wensen de coördinerende en stimulerende rol van de minister van Financiën bij dit proces, te benadrukken. De minister onderschrijft dat de bruikbaarheid van de begroting in het teken dient te staan van het budgetrecht van de Staten. Wij zijn daarom de mening toegedaan, dat betrokkenheid van de Staten bij dit proces van essentieel belang is. Wij herhalen dat een evaluatie van de vorm en de wijze van het totstandkomingsproces, het gewenste detailniveau van de behandeling en van de goedkeuring van de begroting, een goed startpunt zou kunnen zijn. Dit laatste draagt bij aan de vormgeving van gedeelde normatiek tussen de regering en de Staten voor wat betreft de kwaliteitseisen van beleidsinformatie.
Wij verzoeken u een afschrift van deze brief aan alle Statenleden te doen toekomen. Deze brief zal tevens worden gepubliceerd.

Hoogachtend,

ALGEMENE REKENKAMER

G. Werleman
voorzitter

R. de Cuba
secretaris

Bijlage 1: Definities van het onderzoek
2: Tabel proces totstandkoming beleidsinformatie

Bijlage 1: Definities

Beleidsinformatie

Onder beleidsinformatie verstaan wij de gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting of jaarrekening over (1) de doelstellingen van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten (begroot en werkelijk).

Beschikbaarheid van beleidsinformatie

Om de beschikbaarheid van beleidsinformatie te bepalen hebben wij bovenstaande definitie geoperationaliseerd door middel van de vragen: (1 en 2) *Wat wil de minister bereiken?* (3) *Wat gaat de minister daarvoor doen?* en (4) *Hoeveel gaat het kosten?*
De beschikbaarheid van beleidsinformatie in de begroting 2012 wordt bepaald door de mate waarin wij antwoord kunnen krijgen op bovenstaande vragen in de tekst van de Memorie van Toelichting.

Bruikbaarheid van beleidsinformatie

Met de bruikbaarheid van de beleidsinformatie in de begroting 2012 wordt in dit onderzoek bedoeld de mate waarin de beleidsinformatie voldoende basis biedt aan de gebruiker, in dit geval dus aan de Staten, om op een verantwoorde wijze een besluit te nemen over de beleidsvoorstellen zoals gepresenteerd in de begroting.

Denk in dit geval aan de volgende beslissingen:

- het al dan niet in te stemmen met een voorstel om geld uit te geven aan bepaalde doelen/prestaties;
- om te kunnen vaststellen of er voldoende tijd, mensen en middelen beschikbaar zijn om de beleidsdoelstellingen/beleidsprioriteiten te realiseren;
- het al dan niet te amenderen/wijzigingen voor te stellen (meer/minder geld, andere/ aangepaste doelen/ prestaties).

Bijlage 2: Proces Totstandkoming Beleidsinformatie in de Memorie van Toelichting

Actoren	Rol/Taak	Producten
Diensten/directies	Diensten maken ramingen en stellen beleidsvoornemens op voor het komend dienstjaar.	Beleidsvoornemens en ramingen
Ministeries	Binnen een ministerie zorgen de begrotingscoördinatoren en/of de beleidsadviseurs over de financiële vertaalslag van alle basisramingen en beleidsvoornemens op ministerieniveau.	Onderdeel uiteenzetting van beleid MvT voor een bepaald ministerie.
Directie Financiën	De Directie Financiën zorgt voor de financiële vertaalslag op landsniveau hierbij is het (meerjaren) financieel kader van de minister van Financiën (regering) het uitgangspunt.	Concept MvT uiteenzetting van beleid voor alle ministeries behorende bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting.
Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ)	De DWJZ toetst het concept MvT op juridische consistentie.	Concept MvT na toetsing op juridische consistentie.
Ministerie van Financiën	Bij het ministerie van Financiën vindt een laatste ambtelijke toetsing plaats op consistentie met het financieel kader en het regeerbeleid.	Ambtelijk goedgekeurde versie van de uiteenzetting van beleid in de MvT.